Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Avant-propos et Points saillants

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
Nº de catalogue FA1-2000/2-0
ISBN 0-662-65219-3

101-00262/

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

L'honorable Gilbert Parent, député
Président de la Chambre des communes

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon deuxième rapport de l'an 2000 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général.*

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 17 octobre 2000

Octobre 2000

Avant-propos et Points saillants

Table des matières

		Page
Avant-propos		5
Points saillants		
Chapitre		
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports	7
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions	9
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral	11
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères	13
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution	15
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi	17
16	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	19
17	Autres observations de vérification	20

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Octobre 2000

Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume d'octobre de mon rapport de l'an 2000. Cet avant-propos est suivi des Points saillants des huit chapitres, qui sont publiés séparément :

10. Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

11. Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions

12. Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

13. L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

14. Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15. Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

16. Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17. Autres observations de vérification

Chaque année, j'ai l'habitude de faire ressortir, dans la section intitulée Avant-propos des deux premiers volumes de mon rapport, quelques-uns des thèmes communs des chapitres qui suivent. Mes commentaires sur les résultats des vérifications individuelles se trouvent habituellement dans le chapitre intitulé « Questions d'une importance particulière » de mon rapport annuel. Cependant, les questions liées aux subventions et aux contributions méritent ici une attention particulière. Le présent rapport de notre récente vérification de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) traite de ces questions, mais les travaux que nous avons effectués dans divers ministères depuis 1997 ont révélé des faiblesses persistantes que nous continuons à constater chaque fois que nous examinons les programmes de subventions et de contributions.

Une bonne gestion des subventions et des contributions constitue un élément essentiel d'une saine gestion des finances publiques au gouvernement fédéral. Des fonds publics considérables sont en jeu et c'est pourquoi il faut les dépenser avec le plus grand soin et avoir en place des niveaux de contrôle adéquats.

Les observations du chapitre 11 sur la vérification des subventions et des contributions à DRHC sont perturbantes à la lumière des principes d'une saine gestion des finances publiques. En effet, nos travaux ont confirmé les constatations de la vérification interne de 1999 réalisée par le Ministère, et plus encore. Nous avons constaté des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de façon incorrecte, une surveillance limitée et des approbations qui n'avaient pas été faites selon les procédures établies. En plus des mesures correctives qu'il a prises, DRHC doit faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et il doit modifier de façon radicale son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions.

Nos vérifications ont mis au jour d'autres faiblesses de la gestion et du contrôle financiers dans le domaine des subventions et des contributions. Par exemple, le chapitre 14 fait état de faiblesses dans la gestion par l'Agence canadienne de développement international des accords de contribution.

La nécessité d'améliorer la gestion financière a aussi été constatée dans le chapitre 10 sur la vérification des cessions d'aéroports, où nous soulignons l'importance d'effectuer une analyse financière de qualité pour étayer la prise de décision et de surveiller de façon adéquate les biens fédéraux.

L'expérience a maintes fois démontré que lorsque les ministères s'efforcent d'améliorer leurs services aux Canadiens, ils doivent atteindre cet objectif tout en appliquant les principes fondamentaux de la gestion et du contrôle financiers. Le chapitre 13 présente les résultats d'une évaluation des capacités de gestion financière dans certains ministères. Nous avons constaté des écarts entre les attentes actuelles au regard de la gestion financière et les capacités des ministères.

D'après les résultats des travaux communiqués dans ces chapitres, il est clair que l'amélioration de la gestion financière représente encore un défi de taille.

Transports Canada

Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Chapitre 10 - Points saillants

10.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont Transports Canada a procédé pour céder les aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada entre 1992 et 1999. Ces aéroports constituent le Réseau national d'aéroports du Canada. Aux termes des conventions de cession, Transports Canada demeure propriétaire des aéroports qu'il cède à bail à des organismes appelés administrations aéroportuaires auxquelles il a confié la gestion, l'exploitation et le développement de ces aéroports. Nous nous sommes concentrés sur les aspects financiers et de surveillance des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports (RNA) et non sur la sûreté et la sécurité.

10.2 Nous avons trouvé de nombreux points faibles non négligeables dans les pratiques de gestion. Voici quelques-unes de nos plus importantes observations :

- Avant de commencer à négocier les baux pour chaque aéroport cédé de la deuxième série de cessions, et à renégocier d'autres baux, Transports Canada n'a pas déterminé la juste valeur marchande des éléments d'actif ni les possibilités d'affaires des aéroports qu'il cédait. Cette information est fondamentale pour la négociation et la renégociation des baux et, à notre avis, le fait qu'il n'y en ait pas représente un écart évident par rapport aux bonnes pratiques de gestion. La qualité des renseignements nécessaires pour prendre des décisions sur certains aspects comme le loyer s'en trouve donc grandement affaiblie.

- Le Ministère a renégocié quatre baux au coût, pour le gouvernement, d'environ 474 millions de dollars sous forme d'abandon de loyer (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars). Les ententes renégociées ne sont pas conformes à certaines directives clés du gouvernement. De plus, Transports Canada ne peut démontrer en quoi les ententes pour tous les aéroports cédés sont équitables, uniformes, cohérentes et justes l'une par rapport à l'autre, comme le gouvernement l'a prescrit.

- Par suite des renégociations, le gouvernement a, de fait, convenu de réduire les futurs revenus de l'État et de financer de grands projets d'immobilisations. L'information présentée au Parlement sur le loyer cédé et le financement de projets d'immobilisations était fragmentaire, incomplète et, certaines années, inexistante.

- De 1992 à 1999, le gouvernement a continué de fournir une aide financière à la plupart des aéroports cédés. Il a fourni aux administrations aéroportuaires une somme totale de 360 millions de dollars, dont 118 millions de dollars sous forme de crédits de loyer à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto pour contribuer à la réalisation d'un certain nombre de projets de rénovation. Le gouvernement a touché en revenus locatifs un montant total net de 593 millions de dollars des administrations aéroportuaires au cours de cette période.

- Ainsi qu'ils avaient été évalués par les experts-conseils du Ministère, les résultats financiers préliminaires ont révélé que, cinq ans après la cession des quatre premiers aéroports en 1992, la situation financière la plus probable du gouvernement variait grandement à la suite de chaque cession — d'une situation meilleure à une situation « moins avantageuse ». Bien que l'évaluation ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 $ — un an avant la fin de notre vérification, nous avons constaté que le Conseil du Trésor et le Cabinet n'en avaient

pas encore vu les résultats. Le Ministère n'a pas encore effectué une telle évaluation pour tout autre aéroport cédé du RNA.

- Nous nous soucions du fait que Transports Canada, dans les huit années du processus de cession, n'a pas défini clairement son rôle en tant que locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports. Sa façon de traiter les nouvelles questions clés comme celles qui sont liées aux frais d'améliorations aéroportuaires, aux filiales et aux marchés à fournisseur unique s'est révélée en général inadéquate et, jusqu'en 1997, il ne s'en est pratiquement pas occupé. Le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet ont reçu peu d'informations sur ces questions et certaines de ces informations étaient incomplètes et inexactes.

Contexte et autres observations

10.3 Il y a eu deux séries de cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. En 1992, Transports Canada a cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre « administrations aéroportuaires locales » à qui il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a débuté en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto. Depuis lors, 12 autres aéroports, notamment Ottawa, Victoria, Winnipeg et Moncton, ont été cédés à des « administrations aéroportuaires canadiennes ». À la fin de notre vérification, il restait encore à céder les quatre derniers aéroports du RNA — l'Aéroport international de Gander, l'Aéroport international Jean-Lesage de Québec et les aéroports de Fredericton et de Prince George.

10.4 Bien que Transports Canada ait entamé le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède des aéroports à bail depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'a paru la Politique nationale des aéroports. Pour le gouvernement, les cessions étaient perçues comme un moyen de financer l'expansion de ce réseau vital qu'est le Réseau national d'aéroports, de rendre les aéroports plus concurrentiels et viables et de donner aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles les utilisent comme des outils de développement économique. Par le fait même, Transports Canada aurait la possibilité de surveiller l'ensemble du Réseau.

10.5 Transports Canada signale qu'un certain nombre d'aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait des choix stratégiques qui représentaient également des décisions opérationnelles difficiles. Il s'agit, par exemple, de l'agrandissement d'installations pour les passagers, de la libéralisation des politiques opérationnelles et du déplacement du trafic régulier d'un aéroport à un autre.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Bien qu'il soit d'accord avec la plupart de nos recommandations et expose les mesures qu'il prend ou entend prendre pour y donner suite, le Ministère a pris une position différente sur un certain nombre de questions, comme il l'exprime dans sa réponse qui suit le paragraphe 10.106.

Développement des ressources humaines Canada

Les subventions et les contributions

Chapitre 11 - Points saillants

11.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions qui faisaient partie de la vérification interne de 1999 de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Nous avons conclu qu'il y avait des lacunes généralisées au chapitre des cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nos constatations, qui s'appliquaient à la période se terminant en décembre 1999, confirment celles de la vérification interne de 1999 et vont plus loin. Nous avons notamment relevé des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de manière inappropriée, un contrôle très restreint des finances et des activités, et des approbations non fondées sur les procédures établies.

11.2 Souvent, les résultats visés par les projets n'étaient pas définis en termes mesurables. Et même lorsque c'était le cas (comme pour le programme Jeunes stagiaires Canada), les résultats n'étaient pas mesurés systématiquement, ce qui empêchait les gestionnaires d'obtenir les renseignements requis pour concevoir des modifications utiles et de disposer des données nécessaires à leur reddition de comptes. Ces programmes avaient fait l'objet d'une certaine évaluation. À la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels et du Fonds transitoire pour la création d'emplois, ces programmes ont subi quelques modifications. Toutefois, nous n'avons pas pu appuyer les constatations du Ministère sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.3 En examinant les 37 dossiers « problématiques » identifiés aux fins de suivi par sa vérification interne, le Ministère n'a relevé que quelques cas où il était possible de recouvrer des fonds auprès des promoteurs de projet, parce que la plupart des paiements erronés étaient attribuables à des pratiques inappropriées des employés du Ministère. Bon nombre de ces pratiques ne sont pas acceptables – aller de l'avant sans les approbations requises, s'appuyer sur des contrats verbaux et rembourser des dépenses non admissibles, par exemple. La communication, par DRHC, des résultats de l'examen était centrée sur les trop-payés et fournissait peu d'information sur les problèmes décelés.

11.4 Les gestionnaires actuels de DRHC se sont engagés à régler les sérieuses faiblesses du cadre de contrôle de gestion qu'avaient signalées la vérification interne et notre vérification pour la période se terminant en décembre 1999. DRHC a planifié et mis en œuvre des mesures correctives en réponse aux problèmes relevés dans le cadre de sa vérification interne de 1999. Les mesures et les plans mis en place visent eux aussi à corriger les lacunes que nous avons cernées dans notre vérification.

11.5 Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points annoncé en février 2000. La direction travaille à améliorer les outils et les mesures de soutien mis à la disposition des employés afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches. On travaille également à d'autres initiatives visant à étendre ou à compléter le plan d'action initial.

11.6 Pour concrétiser le profond changement systémique visé par les plans d'action, la direction de DRHC ne devra pas relâcher ses efforts ni son attention. En plus des mesures correctives déjà prises, le Ministère devra faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et, pour cela, il devra modifier radicalement son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions. Les gestionnaires et les employés du Ministère doivent continuer de centrer leur attention sur les aspects fondamentaux du contrôle. Des normes minimales de contrôle doivent être mises en place pour tous les

projets. Toutefois, le temps et les efforts à consacrer à l'examen et à l'évaluation des propositions, au suivi des progrès, à l'évaluation du rendement et à l'analyse des résultats devraient varier selon l'importance des fonds fédéraux en cause et des risques associés au projet.

11.7 DRHC a mis en place un système novateur de suivi du rendement — un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions. Le suivi continu du rendement et la vérification interne sont des outils essentiels pour l'évaluation des améliorations apportées au cadre de contrôle de gestion.

Contexte et autres observations

11.8 DHRC a consacré en 1999-2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons examiné en détail 4 des quelque 40 programmes de subventions et de contributions discrétionnaires offerts par DRHC : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois, Jeunes stagiaires Canada, le Programme de partenariats pour le développement social et l'Initiative des partenariats sectoriels.

11.9 Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses subventions et ses contributions se sont aggravés au cours des années 1990; des vérifications menées à la fin des années 1990 révèlent la persistance de problèmes déjà cernés. Une vérification interne menée en 1991 et le suivi effectué en 1994 n'ont donné lieu qu'à très peu de mesures correctives. La direction s'employait alors en priorité à mettre en œuvre d'importantes initiatives d'orientation de la politique et à améliorer le service offert; on n'a pas insisté suffisamment sur le maintien des contrôles essentiels dans un contexte de réduction de la bureaucratie et d'amélioration du service.

11.10 Il faut faire encore plus pour déterminer quelles sont les ressources nécessaires pour administrer les programmes de subventions et de contributions. Les plans et les mesures correctives du Ministère visent à renforcer la capacité d'exécution des programmes en donnant aux employés un soutien, une formation, des outils et des systèmes appropriés. DRHC prend également des dispositions pour recruter des employés aux niveaux correspondant à ses besoins. Le Ministère prévoit analyser la charge de travail pour s'assurer que les ressources en place sont suffisantes.

11.11 Pour les programmes que nous avons vérifiés, des renseignements généraux avaient été diffusés afin que les gens puissent en connaître l'existence. Le plus souvent, la promotion de ces programmes se faisait de façon passive et, dans le cas de certains programmes offerts au niveau local, elle variait considérablement selon la région ou le bureau responsable. L'information n'était pas toujours diffusée de manière à favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Le présent chapitre présente une réponse globale du Ministère et des réponses à chacune de nos recommandations.

DRHC a réagi positivement à nos constatations et à nos recommandations. Le Ministère affirme qu'il continuera de progresser au même rythme pour ce qui est de la réalisation des engagements présentés dans son plan d'action et des engagements liés à des initiatives connexes.

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Chapitre 12 - Points saillants

12.1 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs saines et de l'éthique au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.2 Il faut engager un dialogue approfondi et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Nous proposons un cadre d'action comportant huit mesures prioritaires, et suggérons de commencer par les deux priorités suivantes :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
  - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
  - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

12.3 Des valeurs et une éthique saines sont essentielles au maintien de la probité. Le secteur public fédéral dispose d'une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique, mais cela ne devrait pas être tenu pour acquis. Le gouvernement prend actuellement une série de mesures pour préserver cette assise, mais la plupart d'entre elles sont d'une envergure restreinte ou en sont à une étape préliminaire. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles. Le leadership des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires constitue une condition préalable au succès.

12.4 Le gouvernement fédéral doit établir un plan de mise en œuvre assorti d'échéances afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Contexte et autres observations

12.5 Notre étude portait sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques conformes à l'intérêt public. Ces initiatives constitueraient une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales.

12.6 Le rapport de mai 1995 que nous avons présenté au Parlement comporte un chapitre intitulé « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ». En 1996, le gouvernement a publié *De solides assises —Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). Ces deux documents ont contribué à former un consensus sur les questions relatives aux valeurs et à l'éthique qui doivent être réglées dans la fonction publique fédérale.

12.7 Il incombe à tous les membres du secteur public fédéral et des entreprises du secteur privé, ainsi qu'aux organismes et aux particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec celui-ci, de veiller à ce que les décisions prises soient conformes à l'éthique.

12.8 D'importants changements ont actuellement lieu dans la façon dont le gouvernement structure et exécute ses programmes. Parmi ces changements, mentionnons la déréglementation, la réduction de l'effectif, une délégation accrue de pouvoirs décisionnels aux fonctionnaires dans les régions, l'impartition, ainsi que la conclusion de partenariats avec le secteur privé. L'État a en outre recours à des technologies nouvelles, et son effectif devient plus mobile et diversifié. De ce fait, il se fonde de plus en plus sur de solides assises en matière de valeurs et d'éthique pour prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt public.

12.9 Dans le cadre des efforts de saine gestion qui sont déployés, plusieurs ministères mettent en œuvre d'importantes initiatives en matière de valeurs et d'éthique. D'autres considèrent que l'élaboration de ce genre d'initiatives ne constitue pas une haute priorité. Nous croyons que toutes les entités devraient évaluer objectivement les questions relatives aux valeurs et à l'éthique, et en rendre compte.

Les réponses du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du conseiller en éthique sont insérées à la fin du présent chapitre. Tous sont d'accord avec notre évaluation des initiatives en cours et ils reconnaissent qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir.

L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Chapitre 13 - Points saillants

13.1 Nous avons évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière qui a été publié en avril 1999. Dans chaque ministère, nous avons constaté des lacunes entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités que possèdent les ministères. Les capacités nécessaires pour répondre aux attentes actuelles sont conformes à celles que nous avons décrites dans le niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.2 Nous avons également constaté que les ministères commencent à peine à établir les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces capacités sont conformes à celles décrites dans le niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.3 Si l'on se fonde sur le niveau des capacités de gestion financière des ministères que nous avons vérifiés, les défis à relever pour améliorer la gestion financière sont énormes. Un seul ministère répond à presque toutes les attentes actuelles du gouvernement et aucun n'a actuellement les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En bref, il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion semblable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle communiquée au Parlement. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres.

13.4 Le Bureau fait état depuis plusieurs années de la nécessité d'améliorer la gestion financière au gouvernement. De même, le Comité des comptes publics a noté ce qui suit : « on assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Nous avons constaté une augmentation du nombre d'initiatives prises et un sentiment d'urgence accru visant l'élaboration de capacités solides en gestion financière. Le gouvernement et les ministères aussi ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le succès *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de leur action.

Contexte et autres observations

13.5 La gestion financière est un important volet de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées. Une approche systématique et intégrée de la gestion financière permet aux gestionnaires de disposer de l'information voulue pour prendre de bonnes décisions, bien gérer les risques et rendre compte adéquatement de l'utilisation des ressources publiques. Jusqu'à tout récemment, la gestion financière mettait l'accent sur le contrôle des budgets et le traitement des opérations. Dans le contexte d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, il est urgent que le gouvernement assure une gestion financière efficace.

13.6 Nous avons noté que les ministères n'avaient pas instauré de surveillance adéquate de l'efficacité de leur cadre de contrôle. Une telle surveillance, ainsi que la communication à la haute direction de l'assurance que les mécanismes de contrôle fonctionnent comme prévu, constitue l'un des éléments importants d'une gestion saine,

particulièrement à un moment où la mise en œuvre de nouveaux systèmes financiers entraîne des changements marqués.

13.7 L'une des lacunes les plus courantes que nous ayons constatées dans les ministères est la capacité limitée de combiner ou d'intégrer l'information financière et l'information opérationnelle (non financière). Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et le gouvernement dans son ensemble. Tout d'abord, si les ministères ne peuvent intégrer cette information, ils ne peuvent donner au Parlement et au public canadien une image réaliste des coûts réellement engagés pour obtenir un résultat donné ou offrir un niveau donné de service. Ensuite, sans information intégrée, il n'est pas facile pour les cadres supérieurs de prévoir les coûts qui découleront des décisions importantes — par exemple, la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service d'un programme.

13.8 Nous avons également constaté que les ministères n'avaient pas établi de vision ou de stratégie claires des transformations qui doivent intervenir — une première étape essentielle pour gérer les changements. De même, les ministères n'ont pas déterminé les compétences et les capacités nécessaires pour concrétiser ces changements, ni établi s'il existe une lacune entre ce qui est nécessaire et ce qu'ils possèdent actuellement. Nous avons aussi remarqué que les ministères n'avaient pas pris de mesures particulières pour surveiller les progrès réalisés dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des cinq ministères examinés, figure à la fin du chapitre. Cette réponse indique que les recommandations correspondent aux plans actuels d'amélioration et aux attentes du gouvernement en matière de pratiques de gestion saines.

Les réponses de l'Agence canadienne du développement international, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada et de Transports Canada sont incluses dans le chapitre, avec les études de cas. Elles indiquent une volonté de combler les lacunes relevées; dans de nombreux cas, des initiatives en ce sens sont déjà en cours.

Agence canadienne de développement international

La gestion des marchés et des accords de contribution

Chapitre 14 - Points saillants

14.1 Dans le cadre des programmes géographiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des marchés et des accords de contribution sont conclus avec des agences d'exécution canadiennes pour mettre en œuvre des projets de développement. Lorsque l'Agence a eu recours à des marchés concurrentiels pour la sélection des agences d'exécution, le processus a été bien mené, à quelques exceptions près. Toutefois, nous avons observé des cas où les marchés n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou au *Règlement sur les marchés de l'État*.

14.2 Pour les accords de contribution, l'ACDI n'a pas de cadre des pouvoirs semblable à celui du processus de passation de marché. Les conditions qui s'appliquent aux subventions et aux contributions relatives aux programmes géographiques sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser les accords de contribution. Ces conditions comprennent une disposition selon laquelle les contributions doivent être approuvées en conformité avec les procédures et les pouvoirs ministériels ordinaires; cependant, l'ACDI peut traiter les cas d'exception au sein même de l'Agence. Par conséquent, l'utilisation par l'ACDI des accords de contribution pour la sélection des agences d'exécution s'est souvent écartée des politiques ou pratiques internes énoncées. L'ACDI peut sélectionner les agences d'exécution au moyen d'accords de contribution qui correspondent, en réalité, à des marchés à fournisseur unique, lesquels ne seraient pas autorisés aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. C'était le cas pour environ la moitié des accords de contribution que nous avons examinés.

14.3 Les agents de projet de l'ACDI accordent une importance considérable à la surveillance des accords dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci, et ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent les rapports requis.

14.4 Dans le cas du Programme d'envoi de volontaires, la Direction générale du partenariat canadien obtient une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires canadiens. Cependant, elle reçoit peu d'information sur les projets financés, les sommes dépensées et les résultats obtenus. Pour accorder un financement, l'ACDI se fonde surtout sur les niveaux historiques plutôt que sur le rendement de ses partenaires. Le Rapport sur le rendement que l'ACDI présente au Parlement doit fournir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien.

Contexte et autres observations

14.5 L'ACDI doit gérer un budget d'environ 1,8 milliard de dollars destiné à l'aide internationale fournie par le Canada. Elle verse environ 700 millions de dollars aux directions générales des programmes géographiques pour des programmes exécutés en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La plus grande partie de cette somme est affectée, par l'intermédiaire de marchés et d'accords de contribution avec des tiers appelés agences d'exécution, à des projets d'aide au développement. Une autre tranche de 260 millions de dollars est versée à la Direction générale du partenariat canadien pour les subventions et contributions accordées à des organisations qui exécutent leurs propres programmes d'aide.

14.6 En 1998, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport qui présentait des observations sur la gestion axée sur les résultats dans le contexte des programmes géographiques. Nous avions alors conclu qu'il y avait des progrès évidents à ce chapitre, mais que ces progrès étaient inégaux.

14.7 La présente vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets. Nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. La vérification avait pour objet de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même, si ces processus sont équitables et transparents et s'ils satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

Les réponses de l'Agence à nos recommandations sont intégrées au chapitre. L'Agence accepte les recommandations et précise les mesures qu'elle prend ou compte prendre pour y répondre.

Santé Canada

La santé des Premières nations : suivi

Chapitre 15 - Points saillants

15.1 Santé Canada a pris des mesures afin de donner suite à nos observations et à nos recommandations sur la santé des Premières nations (Rapport de 1997, chapitre 13). Nous craignons toutefois que le Ministère n'ait pas encore fait suffisamment de progrès pour régler nombre des problèmes cernés. Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

15.2 Nous avons constaté :

- que le système de traitement aux points de service, un mécanisme clé pour l'administration des prestations pharmaceutiques et le contrôle de l'utilisation des médicaments prescrits, est maintenant entièrement opérationnel. Ce système génère des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments pour aider les pharmaciens à décider s'il y a lieu de délivrer les ordonnances. Ainsi, un certain nombre d'ordonnances n'ont pas été remplies;
- qu'un processus de prédétermination des soins dentaires, mis en oeuvre à l'échelle nationale en 1997, a permis de réaliser des économies substantielles.

15.3 Cependant, nous avons observé :

- que la gestion des accords de contribution pour l'exécution des programmes de santé communautaire est encore faible;
- qu'il faut encore améliorer la gestion des ententes de transfert;
- que Santé Canada n'a pas suffisamment surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments, ni entrepris une analyse appropriée de l'efficacité des messages pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements.

Contexte et autres observations

15.4 Santé Canada offre des services de santé et d'autres services connexes à plus de 600 collectivités des Premières nations, principalement par l'entremise de programmes de santé communautaire (y compris ceux dont la responsabilité a été transférée aux collectivités) et du Programme des services de santé non assurés, qui rembourse des prestations comme les médicaments prescrits, les soins dentaires, le transport pour des raisons de santé et d'autres prestations. Ensemble, ces services représentaient des dépenses d'un peu plus d'un milliard de dollars en 1998-1999.

15.5 Notre vérification de 1997 nous a permis de constater que les dépenses liées au Programme des services de santé non assurés n'étaient pas bien gérées et, dans la plupart des cas, n'étaient pas bien contrôlées. Plus précisément, d'importantes lacunes dans la gestion des prestations pharmaceutiques permettaient aux clients de se procurer des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits. Nous avons pris connaissance de nombreux rapports faisant état de toxicomanie due aux médicaments prescrits et de décès liés à ceux-ci parmi les membres des Premières nations dans plusieurs provinces. Nous avons également relevé des lacunes dans la gestion des accords de contribution prévus pour l'exécution des programmes de santé communautaire ainsi que dans la gestion des ententes de transfert.

15.6 Notre suivi a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour s'assurer que les rapports exigés en vertu des accords de contribution distincts sont fournis. Nous avons aussi constaté que les rapports sur le rendement du Ministère contiennent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.

15.7 Quant aux ententes de transfert, nous avons constaté que les plans de santé communautaire ne sont toujours pas mis à jour lors du renouvellement des ententes et que les exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations sont rarement respectées.

15.8 Le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un protocole de suivi auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels pour les cas laissant supposer l'éventualité d'un usage à mauvais escient de médicaments prescrits. Cette mesure a eu un effet positif; dans certaines régions, le nombre de personnes se procurant de grandes quantités de médicaments prescrits a commencé à décliner. Cependant, puisque la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite pour le Programme des services de santé non assurés, on a mis fin à cette mesure en mai 1999. Il y a encore des clients du Programme qui se procurent de grandes quantités de médicaments prescrits, et ces cas nécessitent un suivi.

15.9 Le Ministère a tardé à élaborer une stratégie de vérification fondée sur une évaluation appropriée des risques et à l'intégrer à son nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement des pharmaciens et des fournisseurs de soins dentaires. Il n'a pu également s'assurer que l'entrepreneur effectue les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées par le contrat. Nous avons constaté que peu de vérifications avaient été effectuées depuis décembre 1998 pour fournir l'assurance que les dépenses réclamées avaient été engagées aux fins visées.

15.10 Peu de progrès ont été réalisés pour améliorer l'efficience de l'administration des prestations de transport pour des raisons de santé.

Les réponses de Santé Canada à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère continue de prendre des mesures correctives en réponse à nos recommandations de 1997 et il a accepté de donner suite à nos deux nouvelles recommandations.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 16 - Points saillants

16.1 Le chapitre présente les suivis de six vérifications dont les résultats ont été signalés dans des rapports publiés entre 1995 et 1998. Dans le dernier volume du rapport de cette année, qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avions exprimées dans des rapports antérieurs.

16.2 Le cadre législatif et le contexte politique au sein duquel le secteur des services financiers évolue ont connu de grands changements depuis la publication de nos rapports de 1995 et de 1997. Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation pour ce secteur. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations précédentes. Cependant, avec tous les changements prévus qui auront un effet sur le secteur des services financiers, la capacité de surveillance et de réglementation du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme. De plus, dans ce milieu en évolution, le recrutement et le maintien en poste d'employés seront un défi de taille à relever.

16.3 Malgré la lenteur des progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre du Rapport de novembre 1995 intitulé « Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification », les mesures récentes prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor y répondent en grande partie.

16.4 Le Conseil canadien des relations industrielles, anciennement le Conseil des relations du travail, a fait des progrès pour donner suite à nos préoccupations à l'égard des problèmes de contrôle financier. Le paiement des frais des anciens membres constitue la principale dépense au titre des coûts de transition de 1,7 million de dollars du Conseil canadien des relations industrielles. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates afin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

16.5 La Défense nationale a accompli des progrès marqués pour traiter le manque de plans et de priorités dans son programme d'acquisition de biens d'équipement. La gestion de grands projets d'acquisitions particuliers s'est aussi améliorée. Le Ministère est allé au-delà de ses engagements originaux pour mettre en oeuvre des améliorations. Cependant, selon les représentants du Ministère, il manque, chaque année, environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

Autres observations de vérification

Chapitre 17 - Points saillants

17.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

17.2 Le chapitre consacré aux « Autres observations de vérification » joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

17.3 Le chapitre renferme habituellement des observations qui se rapportent aux dépenses ou aux recettes des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non-conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers publics sans souci de l'économie.

17.4 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu;
- La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires;
- Il n'y pas d'autorisation parlementaire claire pour les programmes et les dépenses au titre de Parc Downsview Park inc.;
- Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro;
- Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus.

17.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Report of the

Auditor General of Canada

to the House of Commons

Foreword and Main Points

October 2000

This October 2000 Report comprises 8 chapters as well as a Foreword and Main Points. In order to better meet clients' needs, the Report is available in a variety of formats. If you wish to obtain another format or other material, the Table of Contents and the order form are found at the end of this chapter.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000
Cat. No. FA1-2000/2-0
ISBN 0-662-65219-3

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

The Honourable Gilbert Parent, M.P.
Speaker of the House of Commons

I have the honour to transmit herewith my second Report of 2000 to the House of Commons, to be laid before the House in accordance with the provisions of subsection 7(5) of the *Auditor General Act*.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 17 October 2000

October 2000

Foreword and Main Points

Table of Contents

		Page
Foreword		5
Main Points		
Chapter		
10	Transport Canada – Airport Transfers: National Airports System	7
11	Human Resources Development Canada – Grants and Contributions	9
12	Values and Ethics in the Federal Public Sector	11
13	Assessment of Financial Management Capabilities in Departments	13
14	Canadian International Development Agency – Managing Contracts and Contribution Agreements	15
15	Health Canada – First Nations Health: Follow-up	17
16	Follow-up of Recommendations in Previous Reports	19
17	Other Audit Observations	20

Report of the Auditor General to the House of Commons for October 2000

Foreword

I am pleased to present the October volume of my 2000 Report. Bound with this Foreword are the Main Points of 8 separately issued chapters:

10. Transport Canada – Airport Transfers: National Airports System

11. Human Resources Development Canada – Grants and Contributions

12. Values and Ethics in the Federal Public Sector

13. Assessment of Financial Management Capabilities in Departments

14. Canadian International Development Agency – Managing Contracts and Contribution Agreements

15. Health Canada – First Nations Health: Follow-up

16. Follow-up of Recommendations in Previous Reports

17. Other Audit Observations

In the first two volumes of my Report each year, it has been my practice to highlight in the Foreword some common themes in the chapters that follow. Specific comment on the results of individual audits I normally reserve for my annual chapter, Matters of Special Importance. However, the issues surrounding grants and contributions warrant particular mention here. While this Report deals with those issues as reflected in our recent audit at Human Resources Development Canada, our work in various departments back to 1977 has identified persistent shortcomings that we continue to find each time we examine grant and contribution programs.

The proper management of grants and contributions is an essential part of good public administration in the federal government. There are large amounts of public funds involved and they should be spent only with great care and appropriate levels of control.

I find our audit observations in Chapter 11 on grants and contributions at HRDC disturbing in the light of good public administration principles. Our work confirmed the findings of the Department's 1999 internal audit, and more. We found breaches of authority, improper payments, limited monitoring, and approvals that had not followed established procedures. Beyond the immediate corrective action it has taken, HRDC needs to make today's extraordinary effort tomorrow's routine and fundamentally change its day-to-day approach to the delivery of grants and contributions.

Our audits have revealed other instances of weak financial management and control related to grants and contributions. Chapter 14, for example, points out weaknesses in CIDA's management of contribution agreements.

Touching also on the need for improvements in financial management, Chapter 10 on our audit of airport transfers highlights the importance of proper financial analysis for decision making and careful oversight to protect federal assets.

Experience has shown repeatedly that as departments focus on improving their services to Canadians, they must balance that objective with the fundamentals of financial management and control. Chapter 13 sets out the results of an assessment of financial management capabilities across a number of departments. We found gaps between current expectations for financial management and the existing capabilities of departments.

It is clear from the work reported in these chapters that the challenges still to be met in improving financial management are substantial.

Transport Canada

Airport Transfers: National Airports System

Chapter 10 - Main Points

10.1 Our audit examined how Transport Canada handled the transfers of Canada's largest and busiest airports between 1992 and 1999. These airports make up Canada's National Airports System. Under the transfer agreements, Transport Canada retains ownership of the airports but leases out their management, operation and development to bodies known as airport authorities. Our audit concentrated on the financial and oversight aspects of airport transfers in the National Airports System (NAS), not on security and safety.

10.2 We found many significant weaknesses in management practices. Among our most important observations are the following:

- Before it started the lease negotiations for each airport transferred in the second round, and any renegotiations, Transport Canada did not determine the fair market value of the airport assets and business opportunities it was transferring. Such information is fundamental to both negotiating and renegotiating leases and, in our view, its absence represents a clear departure from sound management practice. The quality of information for making decisions on such things as rent is significantly impaired as a result.
- The Department has renegotiated four leases, at a cost to the government of about $474 million in forgone rent ($342 million net present value). The renegotiated deals do not adhere to some of the government's key directions. Further, Transport Canada cannot demonstrate how the deals for all of the transferred airports are equitable, uniform, consistent and fair, one with the other, as the government directed.
- As a result of renegotiations, the government has, in effect, agreed to a reduction of future revenues of the Crown and to the funding of significant capital projects. The information presented to Parliament on forgone rent and the funding of capital projects was fragmented, incomplete and, in some years, non-existent.
- From 1992 to 1999, the government continued to provide financial support to most of the transferred airports. It provided to the airport authorities a total of $360 million, including $118 million in rental credits at Lester B. Pearson International Airport toward a number of renovation projects. The government received a net total of $593 million in rent from airport authorities in this period.
- As assessed by its consultants, the Department's preliminary financial results indicated that five years after transferring the first four airports in 1992, the government's most likely financial position varied significantly after each transfer — from better off to worse off. Although the analysis had been completed — as part of three separate studies with a total cost of $680,000 — a year before our audit ended, we found that Treasury Board and Cabinet had not yet seen the results. The Department has yet to conduct any such analysis for any of the other transferred NAS airports.
- We are concerned that eight years into the transfer process, Transport Canada has yet to clearly define its role as landlord and overseer of the National Airports System. Its handling of key emerging issues such as those related to airport improvement fees, subsidiaries and sole-source contracting has generally been inadequate and, until 1997, was virtually non-existent. Treasury Board and/or Cabinet have received little information on these issues, and some of what they have received has been incomplete and inaccurate.

Background and other observations

10.3 Airports in the National Airports System have been transferred in two rounds. In 1992, Transport Canada leased out the management and administration of four major airports — at Montreal (Dorval and Mirabel), Vancouver, Calgary and Edmonton — to four "local airport authorities". The second round began in 1996 with the transfer of Toronto's Lester B. Pearson International Airport. Since then, 12 other airports, including those at Ottawa, Victoria, Winnipeg and Moncton, have been transferred to "Canadian airport authorities". At the end of our audit, the last four NAS airports — Gander International, Québec/Jean-Lesage International, Fredericton and Prince George — remained to be transferred.

10.4 Although Transport Canada began transferring airports in the late 1980s and has been leasing out airports since 1992, only in 1994 was the National Airports Policy issued. The government saw transfers as a means of funding expansion in the vital National Airports System, making airports more competitive and viable and giving communities the flexibility to use them as tools for economic development. At the same time, Transport Canada would be able to oversee the entire System.

10.5 Transport Canada notes that a number of aspects of the transfer initiative have been positive and that airport authorities have made some strategic choices that have also represented difficult operational decisions. These included, for example, the expansion of passenger facilities, liberalization of operating policies and relocation of scheduled traffic from one airport to another.

The Department's responses to our recommendations are included in this chapter. While the Department agrees with the majority of the recommendations and indicates the steps that it is taking or intends to take to address them, it takes a different position on a number of issues as reflected in its response following paragraph 10.106.

Human Resources Development Canada

Grants and Contributions

Chapter 11 - Main Points

11.1 Our audit examined four of the grant and contribution programs included by Human Resources Development Canada (HRDC) in its 1999 internal audit. We concluded that there were widespread deficiencies in the management control frameworks of all four programs. Our findings, which covered the period to December 1999, confirmed — and extended — those of the Department's 1999 internal audit. Among other things, we found breaches of authority, payments made improperly, very limited monitoring of finances and activities, and approvals not based on established processes.

11.2 The results that projects were to achieve were often not defined in terms that could be measured. Even when they were (as in the case of Youth Internship Canada), results were not measured systematically to provide managers with feedback for making necessary improvements and to provide a basis for accountability. Some evaluation of these programs had been done. The evaluations of the Sectoral Partnerships Initiative and Transitional Jobs Fund resulted in some program changes. However, we could not support the Department's findings on the effectiveness of the Transitional Jobs Fund.

11.3 The Department's review of 37 "problem files" identified by its internal audit for further follow-up established few cases where money could be recovered from project sponsors, because most payment errors resulted from inappropriate practices by departmental staff. Many of these practices are not acceptable — proceeding without required approvals, relying on oral contracts and paying for ineligible expenses, for example. Reporting by HRDC on the results of the review focussed on overpayments and provided little information on the problems found.

11.4 Current management is committed to addressing the serious weaknesses in the management control framework in the period up to December 1999 that our audit and the 1999 internal audit identified. HRDC has corrective action planned and being implemented in response to the problems identified in its 1999 internal audit. The actions and plans also address the deficiencies we found in our audit.

11.5 The Department has made good progress toward meeting the commitments in its Six-Point Action Plan announced in February 2000. Management is enhancing the tools and the support available to staff to improve their ability to do their jobs. Work is also proceeding on additional initiatives that expand or complement the original action plan.

11.6 HRDC management will need to sustain its efforts and attention if it is to achieve the broad-based systemic change the action plans envision. Beyond the immediate corrective steps the Department has taken, it needs to make today's extraordinary effort tomorrow's routine and fundamentally change its day-to-day approach to the delivery of grants and contributions. Management and staff of the Department need to continue the current focus on the fundamentals of control. Minimum standards of control must be in place for all projects. However, time and effort needed to review and assess proposals, monitor progress, assess performance, and evaluate results should vary with the amount of federal funding involved and the risks associated with the project.

11.7 HRDC has established an innovative system of tracking performance — one that allows for tracking improvements in the management and administration of grants and contributions. Ongoing performance tracking and internal audit are essential tools for assessing improvements in the management control framework.

Background and other observations

11.8 HRDC spent about $3 billion in 1999-2000 on grants and contributions for programs such as job creation and youth employment, as well as for employment benefits and support measures. We examined in detail four of about 40 grant and contribution programs run by HRDC: the Transitional Jobs Fund and its successor the Canada Jobs Fund, Youth Internship Canada, Social Development Partnerships and the Sectoral Partnerships Initiative.

11.9 HRDC's problems in managing grants and contributions worsened in the 1990s; audits in the late 1990s show the persistence of problems identified in the past. An internal audit in 1991 and its follow-up in 1994 led to little corrective action. Management's priorities then were to implement major policy initiatives and improve service; there was not enough emphasis on maintaining essential controls while red tape was being reduced and service improved.

11.10 More work is required to determine the resources needed to deliver grant and contribution programs. The Department's corrective actions and plans are designed to strengthen capacity by providing staff with appropriate support, training, tools and systems. HRDC is also taking steps to bring in new staff at appropriate levels. It plans to analyze workload to ensure that it has adequate resources in place.

11.11 The programs we audited had made available general information about their existence. For the most part, the promotion of these programs was passive and, in the case of some programs delivered at the local level, varied significantly among regions and local offices. Information was not always provided in a way that would promote equal access to the programs.

The chapter includes the Department's general response and its responses to specific recommendations.

HRDC has responded positively to our findings and recommendations and affirmed that it will continue to sustain the progress shown to date in meeting the commitments of the Action Plan and related initiatives.

Values and Ethics in the Federal Public Sector

Chapter 12 - Main Points

12.1 Canadians expect that the federal public sector will be a world leader in promoting sound values and ethics in government. Ensuring sound values and ethics is a vital part of good governance that supports and respects fundamental democratic values.

12.2 A comprehensive and sustained dialogue with Canadians and throughout the federal public sector is required. We propose a framework for action that includes eight priorities. We suggest that action start with the following two priorities.

- Reinforce leadership for promoting ethical conduct by, for example,
  - clarifying the principle of ministerial responsibility and the responsibilities of officials; and
  - identifying the responsibilities of senior and line managers for promoting sound values and ethics.
- Re-invigorate an extensive dialogue on values and ethics that emphasizes the primacy of the principles of respect for the law, the public interest, and public service as a public trust.

12.3 Sound values and ethics are needed to maintain probity. There is a strong foundation of values and ethics in the federal public sector. This foundation should not be taken for granted. The government is taking steps to maintain sound values and ethics. Most of these measures are limited or in their preliminary stages. To increase the likelihood of success, values and ethics initiatives have to be carefully developed, implemented, and monitored by using the best available practices. A prerequisite for success is the leadership of parliamentarians, ministers and senior officials.

12.4 The federal government needs to develop an implementation plan with deadlines to address values and ethics priorities across the public sector and in federal entities. We will continue to monitor and report to Parliament on values and ethics initiatives in the public sector.

Background and other observations

12.5 We focussed on values and ethics initiatives that promote ethical decision making that is in the public interest. These initiatives would form part of a comprehensive approach to good governance in federal entities.

12.6 In May 1995 we reported to Parliament on ethics and fraud awareness in government. In 1996 the government completed A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (Tait Report). These reports contributed to forging a consensus on the values and ethics issues that need to be addressed in the federal public service.

12.7 Ensuring ethical decision making is the responsibility of all members of the federal public sector and private sector companies as well as organizations and individuals who receive funds from or do business with the public sector.

12.8 Major changes are occurring in the way government organizes and delivers its programs. These changes include deregulation, downsizing, increasing delegation of decision making to officials in the field, contracting

out and entering into partnerships with the private sector. As well, the government is using new technologies, and its work force is becoming more mobile and diverse. As a result, the government is increasingly relying on a strong foundation of values and ethics to make decisions in the public interest.

12.9 As part of good governance efforts, several departments are implementing major values and ethics initiatives. Others do not assign a high priority to developing comprehensive values and ethics initiatives. We believe that all entities should objectively assess and report on values and ethics.

The responses of the Privy Council Office, the deputy minister co-champions for values and ethics in the public service, the Secretary of the Treasury Board and the Ethics Counsellor are included at the end of this chapter. They agree with our assessment of the initiatives under way and acknowledge that there is an important need for further work.

Assessment of Financial Management Capabilities in Departments

Chapter 13 - Main Points

13.1 Our audit assessed the financial management capabilities in five government departments against the criteria established in the Financial Management Capability Model published in April 1999. We found that in each department gaps remain between current expectations for financial management and the existing capabilities of the departments. The capabilities needed to meet current expectations are consistent with those we have described in the Control Level of the Financial Management Capability Model.

13.2 We also noted that departments are at the initial stages of developing the capabilities needed to meet the requirements of the government's Financial Information Strategy and the Modernization of Comptrollership initiative. These capabilities are consistent with the capabilities described in the Information Level of the Financial Management Capability Model.

13.3 Based on the level of financial management capabilities in the departments that we audited, the challenges to be met in improving financial management are substantial. Only one department is close to meeting all the government's current expectations and none currently have the capabilities needed to meet the goals of the Financial Information Strategy and Modernization of Comptrollership initiative. Put simply, it will be very difficult to make government more businesslike if stronger financial information is not well integrated into both day-to-day management and accountability reporting to Parliament. The achievement of these capabilities throughout government will require the strong commitment and sustained support of the Treasury Board Secretariat, Privy Council Office and deputy ministers.

13.4 Our Office has expressed concern about the need to improve financial management in government for a number of years. Similarly, the Public Accounts Committee has noted, "There has been a common call for improvements in financial information to support government decision making." We have noted an increase in the number of initiatives being undertaken and a heightened sense of urgency to develop strong financial management capabilities. The government and the departments themselves have much to do in this area. The success of Results for Canadians — A Management Framework for the Government of Canada, the Financial Information Strategy and the Modernization of Comptrollership initiative will depend on this action.

Background and other observations

13.5 Financial management is an important component of what financial and program managers in departments and agencies do in delivering programs and services and exercising stewardship over the resources entrusted to them. An integrated and systematic approach to financial management allows managers to have the information to make sound decisions, manage risks well, and account properly for the use of public resources. Until recently, financial management has focussed on controlling budgets and processing transactions. Today's rapidly changing environment makes it urgent for the government to implement effective financial management.

13.6 We noted that departments had not implemented adequate monitoring of the effectiveness of their control frameworks. Such monitoring, together with providing assurance to senior management that control mechanisms are operating as designed, is an important component of sound management, particularly in a period of significant change that accompanies the implementation of new financial systems.

13.7 One of the most common gaps that we found in departments was the limited ability to combine or integrate financial and operational (non-financial) information. This gap has clear implications for individual

departments and the government as a whole. First, if departments cannot integrate this information, they cannot give Parliament and the Canadian public a realistic picture of how much it has actually cost to produce a given result or deliver a given level of service. Second, without integrated information, senior management cannot readily forecast the downstream costs of major decisions — for example, a decision to increase or decrease the level of service of a program.

13.8 We also found that departments had not established a clear vision or strategy for the transformations that are to take place — an essential first step in managing the changes. Similarly, departments have not determined the skills and capacities that are needed to carry out these changes or whether there is a gap between what is needed and what they currently possess. We also noted that departments had not implemented specific measures against which progress in developing strong financial management capabilities can be tracked.

The response of the Treasury Board Secretariat, on behalf of the government and the five departments audited, is included at the end of this chapter. The response indicates that the recommendations are consistent with the current improvement plans and government expectations of sound management practices.

The responses of Canadian International Development Agency, Environment Canada, Fisheries and Oceans, Health Canada and Transport Canada are included in the case studies in the chapter. The responses indicate an intent to address the gaps identified and that in many cases initiatives are already under way.

Canadian International Development Agency

Managing Contracts and Contribution Agreements

Chapter 14 - Main Points

14.1 In CIDA's Geographic programs, contracts and contribution agreements with Canadian executing agencies are used to implement development projects. Where CIDA used a competitive process for selecting executing agencies, with some exceptions the process was properly conducted. However, we observed instances where contracts did not comply with the Treasury Board Contracting Policy or the Government Contracts Regulations.

14.2 An authority framework, similar to that for the contracting process, is not in place for CIDA's contribution agreements. The terms and conditions for grants and contributions related to the Geographic programs are very general and provide no direction on how and when to use contribution agreements. They include a provision that contributions are to be approved in accordance with regular departmental procedures and authorities; however, exceptions can be dealt with internally by CIDA. Consequently, CIDA's use of contribution agreements to select executing agencies often varied from its stated internal policies or practices. CIDA can select executing agencies by means of contribution agreements, which are, in effect, the same as sole-source contracts that would not be permitted under Government Contracts Regulations. This was the case in about half of the contribution agreements we examined.

14.3 CIDA project officers attach considerable importance to monitoring the agreements under their responsibility. They commonly use monitors under contract to review and report on progress, and they insist on receiving reports from Canadian executing agencies as required.

14.4 For the Voluntary Sector program, the Canadian Partnership Branch obtains reasonable information on the financial health of its Canada-based partners. However, limited information is received on projects that were funded, on the amounts spent on them, and on results obtained. CIDA bases its funding primarily on historical levels rather than on partners' performance. More meaningful and accurate information on the Canadian Partnership Branch is needed in CIDA's Performance Report to Parliament.

Background and other observations

14.5 CIDA is responsible for managing about $1.8 billion of Canada's international assistance. Approximately $700 million of that amount goes to Geographic Branches for programs aimed at countries in Asia, Africa and Latin America. Most of this amount is spent through contracts and contribution agreements with third parties, referred to as executing agencies, to deliver development assistance projects. Another $260 million goes to the Canadian Partnership Branch for grants and contributions to organizations to carry out their own aid programs.

14.6 In 1998, our Office published a report that commented on results-based management related to Geographic programs. We concluded that progress in managing for results was evident but uneven.

14.7 This audit focussed on how CIDA's Geographic Branches manage contracting and other types of agreements for goods and services, including the selection of Canadian executing agencies to deliver projects. It also examined the control framework for agreements in the Canadian Partnership Branch's Voluntary Sector program. The audit aimed to assess whether CIDA's contracting/contribution agreement processes respect Government Contracts Regulations, Treasury Board guidelines and its own policies; whether they are fair and transparent; and whether they meet operational requirements and development needs.

The Agency's responses to our recommendations are included in this chapter. The Agency accepts the recommendations and indicates the actions that it is taking or intends to take to address them.

Health Canada

First Nations Health: Follow-up

Chapter 15 - Main Points

15.1 Health Canada has initiated action to address our observations and recommendations on First Nations Health (1997 Report, Chapter 13). However, we are concerned that the Department has not yet made sufficient progress to fix many of the problems we identified. Continued and sustained effort is required to ensure that all the recommendations are fully implemented.

15.2 We found that:

- the point-of-service system, a key mechanism in the administration of pharmacy benefits and the control of prescription drug use, is now fully operational. It provides drug utilization warning messages to assist pharmacists in deciding whether to dispense prescriptions. As a result, a number of prescriptions have not been filled; and
- a pre-determination process for dental benefits, implemented nationally since 1997, has resulted in substantial savings.

15.3 However, we observed that:

- the management of contribution agreements for the delivery of community health programs is still weak;
- the management of transfer agreements still needs improvement; and
- Health Canada has not adequately monitored the drug utilization warning messages that pharmacists have overridden. Nor has it undertaken sufficient analysis of the effectiveness of the messages to determine whether any adjustments are warranted.

Background and other observations

15.4 Health Canada delivers health services and other related services to over 600 First Nations communities. It delivers them mainly through community health programs (including those transferred to community control) and the Non-Insured Health Benefits program, which covers such benefits as prescription drugs, dental care, medical transportation, and other benefits. Together, these services represented spending of just over $1.0 billion in 1998-99.

15.5 Our 1997 audit found that Non-Insured Health Benefits program expenditures were not well managed and, in most areas, not properly controlled. In particular, significant weaknesses in the management of pharmacy benefits allowed clients to access extremely high levels of prescription drugs. We noted numerous reports of prescription drug addiction and prescription-drug-related deaths of First Nations individuals in several provinces. We also found weaknesses in the management of contribution agreements for the delivery of community health programs as well as in the management of transfer agreements.

15.6 Our follow-up found that the Department has made limited progress in ensuring that reports required under separate contribution agreements are provided. We also found that the Department's performance reports contain limited information on the status of community health programs, including outcomes achieved.

15.7 With respect to transfer agreements, we found that community health plans are still not being updated when agreements are renewed, and requirements for audits, annual reports and evaluations often are not met.

15.8 The Department developed and implemented a protocol for following up with clients, physicians, pharmacists and professional bodies on cases that suggest possible prescription drug misuse. This has had some positive impact, with some regions starting to show a decline in the number of cases of individuals accessing large amounts of prescription drugs. However, as management was unsure of the appropriateness of the approach in the absence of either client consent or specific statutory authority for the Non-Insured Health Benefits program, this intervention was stopped in May 1999. There are still cases of program clients accessing large amounts of prescription drugs, and these require follow-up.

15.9 The Department was slow to develop and incorporate an audit strategy based on an appropriate assessment of risks in its new pharmacy and dental claims-processing contract. It also failed to ensure that the contractor perform the on-site audits of pharmacies and dental providers that the contract requires. We found few such audits undertaken since December 1998 to provide assurance that expenditures claimed had been incurred for the intended purposes.

15.10 Progress to improve efficiencies in administering medical transportation benefits has been limited.

Health Canada's responses to our recommendations are included in this chapter. The Department is continuing with corrective action in response to our 1997 recommendations and has agreed to take action in response to our two new recommendations.

Follow-up of Recommendations in Previous Reports

Chapter 16 - Main Points

16.1 This chapter presents our follow-up of six audits originally published between 1995 and 1998. In the final volume of this year's Report, due to be tabled in December 2000, we will publish an additional follow-up chapter and provide a general conclusion of the government's progress in addressing the concerns we raised in previous reports.

16.2 The policy and legislative environment of the financial services sector has changed considerably since our 1995 and 1997 Reports. Canada's regulatory system for this sector is sound and the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) has taken many satisfactory steps to deal with our previous recommendations. However, with all the expected changes that will affect the financial services sector, OSFI's ability to supervise and regulate could be challenged in the short term. Furthermore, in this changing environment, recruiting and retaining employees will become a bigger challenge.

16.3 Although progress has been slow on addressing the recommendations of our November 1995 chapter — Revolving Funds in the Parliamentary System: Financial Management, Accountability and Audit — recent initiatives by the Treasury Board Secretariat substantially address our recommendations.

16.4 The Canada Industrial Relations Board, formerly known as the Canada Labour Relations Board, has made progress in addressing our concerns about financial control problems. Payment to former members was the single biggest expenditure of the Canada Industrial Relations Board's $1.7 million in transition costs. We also observed that the government, as a whole, has not taken adequate action to improve the accountability framework governing travel and hospitality expenditures of senior Governor in Council appointees.

16.5 National Defence has made significant progress in addressing its lack of plans and priorities for its capital acquisition program. The management of individual major capital projects has also improved. The Department has gone beyond its original commitments to make improvements. Nevertheless, officials estimate that the Department is still about $750 million a year short of the amount needed to modernize and maintain readiness. The "hard choices" referred to in 1998 have been identified, but not all of them have been made.

Other Audit Observations

Chapter 17 - Main Points

17.1 The *Auditor General Act* requires the Auditor General to include in his Reports matters of significance that, in his opinion, should be brought to the attention of the House of Commons.

17.2 The "Other Audit Observations" chapter fulfils a special role in the Reports. Other chapters normally describe the findings of the comprehensive audits we perform in particular departments, or they report on audits and studies of issues that relate to operations of the government as a whole. This chapter reports on specific matters that have come to our attention during our financial and compliance audits of the Public Accounts of Canada, Crown corporations and other entities, or during our value-for-money audits.

17.3 The chapter normally contains observations concerning departmental expenditures and/or revenues. The issues addressed generally involve failure to comply with authorities, and the expenditure of money without due regard to economy.

17.4 Observations reported in this chapter cover the following:

- Space was leased at an excessive cost for a Canada Business Service Centre in Sydney, Nova Scotia that was never operated as intended;
- Inappropriate netting of benefit payments obscures the true size of government revenues and expenditures and complicates the evaluation of fiscal measures;
- Government programs and spending for Parc Downsview Park Inc. lack clear parliamentary authority;
- Non-recovery of expenditures for safe drinking water on Indian reserves affected by Manitoba Hydro development; and
- Significant risk that a $113 million relocation project will not adequately address the needs of the Innu.

17.5 Although the individual audit observations report matters of significance, they should not be used as a basis for drawing conclusions about matters we did not examine.

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons – 2000

Table of Contents

Volume 1 – April 2000

Chapter	
	Foreword and Main Points
1	Service Quality
2	Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level
3	Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program
4	Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education
	Chapters 5 & 6
5	Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry
6	Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development
7	Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community
8	Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges
9	Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities

Volume 2 – October 2000

Chapter	
	Foreword and Main Points
10	Transport Canada – Airport Transfers: National Airports System
11	Human Resources Development Canada – Grants and Contributions
12	Values and Ethics in the Federal Public Sector
13	Assessment of Financial Management Capabilities in Departments
14	Canadian International Development Agency – Managing Contracts and Contribution Agreements

Volume 2 – October 2000 (cont'd)

Chapter	
15	Health Canada – First Nations Health: Follow-up
	Other Observations
16	Follow-up of Recommendations in Previous Reports
17	Other Audit Observations

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 10

Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/2-10F
ISBN 0-662-85053-X

English copies also available

Chapitre 10

Transports Canada

Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction	10-7
Le modèle de cession pour les aéroports du Réseau national d'aéroports est unique	10-7
En tant que propriétaire/locateur, le gouvernement a le droit de toucher un loyer	10-8
Deux séries de cessions à ce jour	10-9
En février 2000, il restait encore quatre aéroports à céder	10-9
Objet de la vérification	10-9
Observations et recommandations	10-11
Aspects stratégiques du Réseau national d'aéroports	10-12
Avant 1994, il n'y avait pas de politique nationale globale sur les aéroports	10-12
Le cadre stratégique visant les cessions d'aéroports comprend six éléments	10-12
Transports Canada doit codifier officiellement son application du cadre de cession	10-14
L'évaluation quinquennale par Transports Canada est toujours en cours	10-15
Aspects financiers et opérationnels du Réseau national d'aéroports	10-17
Les travaux d'immobilisations aux aéroports cédés sont impressionnants	10-17
De nouvelles conditions peuvent avoir une incidence financière sur les aéroports	10-19
Le gouvernement verse toujours de l'aide financière après la cession	10-19
Gestion et administration des cessions d'aéroports	10-23
Transports Canada n'a pas évalué la juste valeur marchande	10-23
Le gouvernement se trouve-t-il dans une situation plus avantageuse?	10-28
Transports Canada n'a pas analysé l'incidence financière globale des cessions d'aéroports	10-31
La qualité de l'information fournie aux décideurs doit être grandement améliorée	10-32
L'entente avec Toronto a été renégociée	10-39
Le rendement de Transports Canada dans les questions postcessions	10-41
Transports Canada n'a pas encore défini son rôle dans les questions postcessions	10-42
Transports Canada n'a pas établi sa position sur l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires	10-42
L'avènement des filiales	10-43
Le recours à des marchés à fournisseur unique en regard des objectifs du gouvernement que sont l'égalité d'accès et le meilleur rapport qualité/prix	10-45
Transports Canada a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur	10-45
La surveillance de la viabilité financière, par Transports Canada, manque de rigueur	10-47
Les administrations aéroportuaires ne sont pas encore assujetties à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*	10-49
La loi habilitante fédérale relative aux cessions d'aéroports date de 1992	10-50
Conclusion	10-51
À propos de la vérification	10-52

Page

Pièces

10.1	À propos des administrations aéroportuaires	10-7
10.2	Réseau national d'aéroports du Canada	10-8
10.3	Six éléments clés du cadre stratégique visant les cessions d'aéroports	10-10
10.4	Situation concernant les cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports en février 2000	10-11
10.5	Raison d'être des cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports	10-18
10.6	Travaux d'immobilisations par huit administrations aéroportuaires — De la date de cession individuelle à 1998	10-18
10.7	Trafic passagers en 1998 par aéroport du RNA	10-20
10.8	Trafic passagers aux 26 aéroports du RNA — De 1992 à 1998	10-21
10.9	Source des revenus touchés par les administrations aéroportuaires en 1998	10-21
10.10	Comparaison des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) et des revenus réels pour les administrations aéroportuaires locales — De 1993 à 1998	10-22
10.11	Aéroports cédés à des administrations aéroportuaires — Transports Canada a touché un loyer et fourni une aide fédérale — De 1992 à 1999	10-24
10.12	Aide fédérale aux aéroports cédés par Transports Canada, de 1992 à 1999	10-25
10.13	Revenus nets provenant des loyers touchés par Transports Canada en 1998	10-25
10.14	Définition de la capacité de financement	10-27
10.15	Définition du concept de situation « non moins avantageuse »	10-29
10.16a	Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires locales	10-33
10.16b	Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires canadiennes	10-34
10.17	Exemples de principes de responsabilité envers le public inclus dans les renégociations pour la première série de cessions ou exclus de ces renégociations	10-36
10.18	Aéroports comparables — Trafic passagers en 1998 — Aéroports cédés ou à céder à des administrations aéroportuaires	10-37
10.19	Éléments renégociés de la formule appliquée à Calgary et plafond du loyer en 1996	10-38

Transports Canada

Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

Points saillants

10.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont Transports Canada a procédé pour céder les aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada entre 1992 et 1999. Ces aéroports constituent le Réseau national d'aéroports du Canada. Aux termes des conventions de cession, Transports Canada demeure propriétaire des aéroports qu'il cède à bail à des organismes appelés administrations aéroportuaires auxquelles il a confié la gestion, l'exploitation et le développement de ces aéroports. Nous nous sommes concentrés sur les aspects financiers et de surveillance des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports (RNA) et non sur la sûreté et la sécurité.

10.2 Nous avons trouvé de nombreux points faibles non négligeables dans les pratiques de gestion. Voici quelques-unes de nos plus importantes observations :

- Avant de commencer à négocier les baux pour chaque aéroport cédé de la deuxième série de cessions, et à renégocier d'autres baux, Transports Canada n'a pas déterminé la juste valeur marchande des éléments d'actif ni les possibilités d'affaires des aéroports qu'il cédait. Cette information est fondamentale pour la négociation et la renégociation des baux et, à notre avis, le fait qu'il n'y en ait pas représente un écart évident par rapport aux bonnes pratiques de gestion. La qualité des renseignements nécessaires pour prendre des décisions sur certains aspects comme le loyer s'en trouve donc grandement affaiblie.
- Le Ministère a renégocié quatre baux au coût, pour le gouvernement, d'environ 474 millions de dollars sous forme d'abandon de loyer (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars). Les ententes renégociées ne sont pas conformes à certaines directives clés du gouvernement. De plus, Transports Canada ne peut démontrer en quoi les ententes pour tous les aéroports cédés sont équitables, uniformes, cohérentes et justes l'une par rapport à l'autre, comme le gouvernement l'a prescrit.
- Par suite des renégociations, le gouvernement a, de fait, convenu de réduire les futurs revenus de l'État et de financer de grands projets d'immobilisations. L'information présentée au Parlement sur le loyer cédé et le financement de projets d'immobilisations était fragmentaire, incomplète et, certaines années, inexistante.
- De 1992 à 1999, le gouvernement a continué de fournir une aide financière à la plupart des aéroports cédés. Il a fourni aux administrations aéroportuaires une somme totale de 360 millions de dollars, dont 118 millions de dollars sous forme de crédits de loyer à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto pour contribuer à la réalisation d'un certain nombre de projets de rénovation. Le gouvernement a touché en revenus locatifs un montant total net de 593 millions de dollars des administrations aéroportuaires au cours de cette période.
- Ainsi qu'ils avaient été évalués par les experts-conseils du Ministère, les résultats financiers préliminaires ont révélé que, cinq ans après la cession des quatre premiers aéroports en 1992, la situation financière la plus probable du gouvernement variait grandement à la suite de chaque cession — d'une situation meilleure à une situation « moins avantageuse ». Bien que l'évaluation ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 $ — un an avant la fin de notre vérification, nous avons constaté que le Conseil du Trésor et le Cabinet n'en avaient pas encore vu les résultats. Le Ministère n'a pas encore effectué une telle évaluation pour tout autre aéroport cédé du RNA.

- **Nous nous soucions du fait que Transports Canada, dans les huit années du processus de cession, n'a pas défini clairement son rôle en tant que locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports. Sa façon de traiter les nouvelles questions clés comme celles qui sont liées aux frais d'améliorations aéroportuaires, aux filiales et aux marchés à fournisseur unique s'est révélée en général inadéquate et, jusqu'en 1997, il ne s'en est pratiquement pas occupé. Le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet ont reçu peu d'informations sur ces questions et certaines de ces informations étaient incomplètes et inexactes.**

Contexte et autres observations

10.3 Il y a eu deux séries de cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. En 1992, Transports Canada a cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre « administrations aéroportuaires locales » à qui il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a débuté en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto. Depuis lors, 12 autres aéroports, notamment Ottawa, Victoria, Winnipeg et Moncton, ont été cédés à des « administrations aéroportuaires canadiennes ». À la fin de notre vérification, il restait encore à céder les quatre derniers aéroports du RNA — l'Aéroport international de Gander, l'Aéroport international Jean-Lesage de Québec et les aéroports de Fredericton et de Prince George.

10.4 Bien que Transports Canada ait entamé le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède des aéroports à bail depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'a paru la Politique nationale des aéroports. Pour le gouvernement, les cessions étaient perçues comme un moyen de financer l'expansion de ce réseau vital qu'est le Réseau national d'aéroports, de rendre les aéroports plus concurrentiels et viables et de donner aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles les utilisent comme des outils de développement économique. Par le fait même, Transports Canada aurait la possibilité de surveiller l'ensemble du Réseau.

10.5 Transports Canada signale qu'un certain nombre d'aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait des choix stratégiques qui représentaient également des décisions opérationnelles difficiles. Il s'agit, par exemple, de l'agrandissement d'installations pour les passagers, de la libéralisation des politiques opérationnelles et du déplacement du trafic régulier d'un aéroport à un autre.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Bien qu'il soit d'accord avec la plupart de nos recommandations et expose les mesures qu'il prend ou entend prendre pour y donner suite, le Ministère a pris une position différente sur un certain nombre de questions, comme il l'exprime dans sa réponse qui suit le paragraphe 10.106.

Introduction

10.6 Depuis 1992, Transports Canada cède la gestion et l'exploitation des aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada à des administrations aéroportuaires — sociétés sans but lucratif créées précisément pour exploiter et développer les aéroports qui constituent le Réseau national d'aéroports (RNA). Ces organisations ont pour but de représenter les intérêts des municipalités desservies par les aéroports ainsi que ceux d'autres parties intéressées comme les sociétés de diversification économique, les chambres de commerce et d'autres groupes socio-économiques locaux (voir la pièce 10.1).

10.7 Chacun des 26 aéroports du RNA achemine plus de 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives ou dessert une capitale provinciale ou territoriale (voir la pièce 10.2). Collectivement, les aéroports du RNA acheminent plus de 90 p. 100 du trafic passagers aériens au Canada. Le gouvernement considère ces aéroports comme étant les plus indispensables au transport aérien au Canada.

10.8 La cession de la responsabilité du gouvernement à l'égard de l'exploitation des aéroports du RNA et de sa propriété de plus d'une centaine d'autres aéroports à des administrations locales ou des organisations communautaires représente la dernière étape de son retrait des activités de transport aérien. En 1988, le gouvernement a privatisé Air Canada et, en 1996, il a vendu son système de navigation aérienne civile à NAV CANADA. Cependant, le mandat de Transports Canada visant à réglementer la sécurité et la sûreté du transport aérien est demeuré le même. Le Ministère doit encore voir à ce que les aéroports cédés fonctionnent de façon sécuritaire.

Le modèle de cession pour les aéroports du Réseau national d'aéroports est unique

10.9 Dans ses activités de cession des aéroports du RNA, le gouvernement

Pièce 10.1

À propos des administrations aéroportuaires

La première série de cessions d'aéroports a été conclue en 1992 avec des administrations aéroportuaires appelées administrations aéroportuaires locales (AAL). La deuxième série de cessions, à des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC), devait être conforme à la Politique nationale des aéroports de 1994 et aux principes de responsabilité pour la cession d'aéroports. Les AAL et les AAC ont été constituées, pour la plupart, aux termes de la *Loi sur les corporations canadiennes* (maintenant *Loi canadienne sur les sociétés par actions*) et des règlements administratifs approuvés par le ministre des Transports. Une administration aéroportuaire se veut une société sans but lucratif créée aux termes d'une loi fédérale ou provinciale, selon le cas, pour gérer et exploiter un réseau aéroportuaire local et des entreprises commerciales connexes. Les municipalités et divers groupes proposent des candidats au conseil d'administration des AAL ou des AAC respectives. Presque toutes les administrations comptent deux ou trois représentants du gouvernement fédéral qui n'ont pas à rendre compte au gouvernement fédéral.

Les administrations aéroportuaires sont responsables de toutes les activités aéroportuaires et des projets d'immobilisations comme l'agrandissement des aérogares et l'amélioration des pistes. Entre autres, elles sont également chargées de fournir des services d'urgence, d'aménager les terrains aéroportuaires à diverses fins (p. ex., hôtels et autres activités commerciales) et de louer de l'espace utilisé pour les boutiques, les restaurants et les nombreuses autres entreprises au service des voyageurs.

Les administrations aéroportuaires — les AAL ou les AAC — sont en grande partie des monopoles et jouissent d'un marché captif. Elles peuvent, sans être réglementées, établir des frais (p. ex., frais d'atterrissage) pour financer les travaux d'immobilisations et les activités aux aéroports, faire n'importe quel type de placement et accumuler de grandes réserves — en franchise d'impôt. Par conséquent, bon nombre de grands aéroports du RNA ont été placés dans une situation financière leur permettant de réaliser des projets de très grande envergure dans de brefs délais.

Source : Transports Canada

Introduction

10.6 Depuis 1992, Transports Canada cède la gestion et l'exploitation des aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada à des administrations aéroportuaires — sociétés sans but lucratif créées précisément pour exploiter et développer les aéroports qui constituent le Réseau national d'aéroports (RNA). Ces organisations ont pour but de représenter les intérêts des municipalités desservies par les aéroports ainsi que ceux d'autres parties intéressées comme les sociétés de diversification économique, les chambres de commerce et d'autres groupes socio-économiques locaux (voir la pièce 10.1).

10.7 Chacun des 26 aéroports du RNA achemine plus de 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives ou dessert une capitale provinciale ou territoriale (voir la pièce 10.2). Collectivement, les aéroports du RNA acheminent plus de 90 p. 100 du trafic passagers aériens au Canada. Le gouvernement considère ces aéroports comme étant les plus indispensables au transport aérien au Canada.

10.8 La cession de la responsabilité du gouvernement à l'égard de l'exploitation des aéroports du RNA et de sa propriété de plus d'une centaine d'autres aéroports à des administrations locales ou des organisations communautaires représente la dernière étape de son retrait des activités de transport aérien. En 1988, le gouvernement a privatisé Air Canada et, en 1996, il a vendu son système de navigation aérienne civile à NAV CANADA. Cependant, le mandat de Transports Canada visant à réglementer la sécurité et la sûreté du transport aérien est demeuré le même. Le Ministère doit encore voir à ce que les aéroports cédés fonctionnent de façon sécuritaire.

Le modèle de cession pour les aéroports du Réseau national d'aéroports est unique

10.9 Dans ses activités de cession des aéroports du RNA, le gouvernement

Pièce 10.1

À propos des administrations aéroportuaires

La première série de cessions d'aéroports a été conclue en 1992 avec des administrations aéroportuaires appelées administrations aéroportuaires locales (AAL). La deuxième série de cessions, à des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC), devait être conforme à la Politique nationale des aéroports de 1994 et aux principes de responsabilité pour la cession d'aéroports. Les AAL et les AAC ont été constituées, pour la plupart, aux termes de la *Loi sur les corporations canadiennes* (maintenant *Loi canadienne sur les sociétés par actions*) et des règlements administratifs approuvés par le ministre des Transports. Une administration aéroportuaire se veut une société sans but lucratif créée aux termes d'une loi fédérale ou provinciale, selon le cas, pour gérer et exploiter un réseau aéroportuaire local et des entreprises commerciales connexes. Les municipalités et divers groupes proposent des candidats au conseil d'administration des AAL ou des AAC respectives. Presque toutes les administrations comptent deux ou trois représentants du gouvernement fédéral qui n'ont pas à rendre compte au gouvernement fédéral.

Les administrations aéroportuaires sont responsables de toutes les activités aéroportuaires et des projets d'immobilisations comme l'agrandissement des aérogares et l'amélioration des pistes. Entre autres, elles sont également chargées de fournir des services d'urgence, d'aménager les terrains aéroportuaires à diverses fins (p. ex., hôtels et autres activités commerciales) et de louer de l'espace utilisé pour les boutiques, les restaurants et les nombreuses autres entreprises au service des voyageurs.

Les administrations aéroportuaires — les AAL ou les AAC — sont en grande partie des monopoles et jouissent d'un marché captif. Elles peuvent, sans être réglementées, établir des frais (p. ex., frais d'atterrissage) pour financer les travaux d'immobilisations et les activités aux aéroports, faire n'importe quel type de placement et accumuler de grandes réserves — en franchise d'impôt. Par conséquent, bon nombre de grands aéroports du RNA ont été placés dans une situation financière leur permettant de réaliser des projets de très grande envergure dans de brefs délais.

Source : Transports Canada

Les aéroports du Réseau national d'aéroports cédés jusqu'à maintenant représentent des milliards de dollars en revenus aéroportuaires et d'autres possibilités d'affaires, p. ex., hôtels, restaurants et concessions de vente au détail.

fédéral conclut des baux à long terme avec les administrations aéroportuaires, mais conserve la propriété des aéroports. Les baux, d'une durée de 60 ans, sont assortis d'une option de renouvellement pour 20 années supplémentaires.

10.10 Les aéroports du RNA cédés jusqu'à maintenant représentent des milliards de dollars en revenus aéroportuaires et d'autres possibilités d'affaires, p. ex., hôtels, restaurants et concessions de vente au détail. Les administrations aéroportuaires peuvent également créer des filiales qui peuvent générer encore plus de revenus provenant d'activités d'affaires « hors de l'aéroport ». Les aéroports du RNA ont leurs propres réalités économiques régionales et se trouvent à différentes étapes de croissance et d'expansion. Les administrations aéroportuaires ne versent, au moment de la cession, aucun paiement à Transports Canada pour l'utilisation des aéroports ni pour le droit de saisir les possibilités d'affaires qui en découlent — ce qui comprend le pouvoir d'établir leurs propres frais d'utilisation. À la place, il est prévu que le gouvernement touche une contrepartie suffisante sous forme de paiements de loyer au cours des 60 années de la durée de chaque bail.

En tant que propriétaire/locateur, le gouvernement a le droit de toucher un loyer

10.11 En tant que propriétaire/locateur des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports, le gouvernement a le droit de

Pièce 10.2

Réseau national d'aéroports du Canada

Le Réseau national d'aéroports (RNA) comprend 26 aéroports qui, collectivement, acheminent plus de 90 p. 100 du trafic passagers aériens de ce pays. Font partie du RNA les aéroports desservant les capitales nationale, provinciales et territoriales ainsi que les aéroports qui acheminent au moins 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives.

Source : Transports Canada, février 2000

toucher un loyer de chaque administration aéroportuaire pour l'utilisation des terrains et des installations aéroportuaires. En 1999, le gouvernement a touché des revenus locatifs nets de plus de 170 millions de dollars. Cette somme représentait plus du quart du montant total net cumulatif de 593 millions de dollars qu'il avait touché depuis le début du processus de cession en 1992. Nous constatons que la plupart des cessions d'aéroports du RNA ont eu lieu au cours des trois dernières années et que le gouvernement a renégocié des réductions de loyer dans certains cas, ce qui lui rapporte donc moins de revenus (voir le paragraphe 10.55).

Les administrations aéroportuaires ne versent, au moment de la cession, aucun paiement à Transports Canada pour l'utilisation des aéroports ni pour le droit de saisir les possibilités d'affaires qui en découlent — ce qui comprend le pouvoir d'établir leurs propres frais d'utilisation.

Deux séries de cessions à ce jour

10.12 Il y a eu deux séries de cessions d'aéroports du RNA. La première a débuté en 1992; Transports Canada a alors cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel sont considérés comme un seul aéroport), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre administrations aéroportuaires locales (AAL) auxquelles il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a commencé en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto à une administration aéroportuaire canadienne (AAC). Le changement d'AAL à AAC découle de l'adoption, par le gouvernement, de la Politique nationale des aéroports en 1994 (voir la pièce 10.3). La Politique définit pour la première fois le Réseau national d'aéroports du Canada. Le RNA comprenait les quatre aéroports loués en 1992, et le gouvernement fédéral signalait qu'il céderait à bail tous les autres aéroports du RNA selon les mêmes modalités. Cependant, toutes les nouvelles administrations aéroportuaires (AAC) auraient à suivre les principes de responsabilité envers le public et à se conformer à la nouvelle formule type pour le calcul du loyer payable au gouvernement.

En février 2000, il restait encore quatre aéroports à céder

10.13 La Politique nationale des aéroports prévoyait que les 26 aéroports du RNA seraient tous cédés au plus tard le 31 mars 2000 (voir la pièce 10.4), mais en février 2000, il en restait encore quatre à céder (Québec, Fredericton, Gander et Prince George). Selon Transports Canada, il y a plusieurs raisons à cela. Le Ministère indique que dans un cas, aucune partie locale n'était, jusqu'à récemment, intéressée à prendre en charge l'aéroport. Il indique également que ces aéroports étant plus petits, leur viabilité financière à long terme constitue une préoccupation. En 1998, le gouvernement a donné instruction à Transports Canada de faire en sorte que les quatre aéroports soient financièrement autonomes d'ici mars 2003 et il a donc prorogé le délai de cession.

Objet de la vérification

10.14 Nous avions d'abord vérifié les cessions d'aéroports en 1993 et fait état des résultats tout à fait préliminaires de la première série de cessions. Maintenant, sept ans plus tard, nous pouvons fournir d'autres informations sur les résultats de la première série ainsi que sur les cessions d'aéroports du RNA en général (résultats jusqu'en février 2000).

10.15 Pour la présente vérification, notre objectif général était d'examiner la gestion et l'administration, par Transports Canada, des cessions d'aéroports depuis la première série en 1992, y compris toute renégociation. Nous avons également effectué une étude préliminaire du rendement du Ministère quant à la surveillance de la viabilité financière et de l'intégrité du Réseau national d'aéroports et quant à l'exercice de ses responsabilités de locateur des installations aéroportuaires. Nous n'avons pas examiné les aspects sécurité et sûreté des activités aéroportuaires.

10.16 Notre vérification a surtout porté sur huit des plus grands aéroports : Victoria, Vancouver, Edmonton, Calgary,

Pièce 10.3

Six éléments clés du cadre stratégique visant les cessions d'aéroports

1987 — Principes directeurs (AAL)

Voici quelques exemples :

- aucune augmentation de financement par le gouvernement
- administrations assujetties à la *Loi sur la concurrence* du Canada
- société sans but lucratif
- administrations devant exploiter l'aéroport selon les modalités du certificat d'exploitation et les règlements sur la sécurité et la sûreté
- gouvernement devant obtenir une compensation acceptable pour toute installation cédée
- beaucoup d'autres

1989 — Principes supplémentaires (AAL)

Voici quelques exemples :

- aéroports devant être loués à bail à long terme et évalués en fonction de la juste valeur marchande et du potentiel de gains
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes
- administrations devant exploiter l'aéroport sans lien de dépendance avec le gouvernement et sans avoir recours à lui sur le plan financier
- membres du conseil d'administration devant être Canadiens, proposés par les gouvernements municipaux et d'autres parties comme les chambres de commerce et les sociétés de diversification économique
- aéroports devant être exploités par les représentants de la collectivité locale avec souplesse, efficience et capacité financière suffisante pour assurer une responsabilité accrue envers le public
- beaucoup d'autres

1990 à 1998 — Autres directives du gouvernement (AAL et AAC)

Voici quelques exemples :

- cessions d'aéroports devant continuer de rendre compte des principes d'équité, de cohérence d'uniformité et de justice, l'une par rapport à l'autre
- évaluation quinquennale du rendement
- exigence d'autonomie financière reportée pour certains aéroports par renégociation des baux
- gouvernement fédéral devant se trouver dans une situation « non moins avantageuse »
- autorisation globale visant à négocier 16 ententes de cession sans obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour un aéroport particulier
- certains éléments d'un bail pouvant être négociés ou déterminés à l'avance et inchangés
- renégociation après cinq ans si le niveau minimal de passagers n'est pas atteint (pour un aéroport seulement)
- réouverture des accords à long terme pour fournir une aide financière aux aéroports viables
- beaucoup d'autres

1994 — Politique nationale des aéroports (AAC)

Voici quelques exemples :

- gouvernement fédéral devant maintenir son rôle en tant qu'organisme de réglementation
- gouvernement fédéral devant conserver la propriété des 26 aéroports du RNA et garantir l'intégrité et la viabilité à long terme du réseau
- aéroports devant répondre aux besoins des usagers et des collectivités qu'ils desservent
- ajustement des niveaux de service en cours visant à répondre à la demande, et frais d'utilisation existants devant être appliqués à plus grande échelle
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes cinq ans après la cession
- beaucoup d'autres

1994 — Principes de responsabilité envers le public (AAC)

Voici quelques exemples :

- société sans but lucratif
- conseil d'administration comprenant deux ou trois représentants du gouvernement fédéral
- égalité d'accès pour tous les transporteurs
- frais d'utilisation acceptables
- activités de l'administration conformes à son objet
- pratique générale d'impartition
- déclarations des activités visant à éviter les conflits d'intérêts réels ou perçus
- consultations auprès des membres de la collectivité
- beaucoup d'autres

1994 — Principes de base régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)

Voici quelques exemples :

- aéroports devant être cédés à bail à long terme
- modalités financières de la cession d'un aéroport à une administration devant entraîner une juste valeur pour le gouvernement fédéral et bien tenir compte du futur potentiel de gains de l'aéroport
- en règle générale, administrations devant être financièrement autonomes
- administrations devant exploiter l'aéroport sans lien de dépendance avec le gouvernement, conformément au bail à long terme, sans avoir davantage recours au gouvernement fédéral
- membres du conseil d'administration devant être Canadiens, proposés par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux et d'autres parties comme les chambres de commerce et les sociétés de diversification économique
- aéroports devant être exploités par des représentants de la collectivité locale avec souplesse, efficience et capacité financière suffisante pour assurer une responsabilité accrue envers le public
- beaucoup d'autres

Toronto, Ottawa, Montréal (Dorval et Mirabel) et Moncton. Ils font tous partie du Réseau national d'aéroports, représentaient 85 p. 100 du trafic en 1998 et constituent la source de presque tous les revenus locatifs de Transports Canada. Nous avons observé si Transports Canada se conformait aux directives du gouvernement et aux principes financiers clés établis pour les cessions. Nous avons également observé la façon dont il s'acquittait de son nouveau rôle en tant que locateur des installations cédées et surveillant du Réseau national d'aéroports et celle dont il traitait des nouvelles questions de régie et de reddition de comptes. À cet égard, nous avons pris en considération les dispositions de cession et toute disposition renégociée pour chaque aéroport.

10.17 La partie **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, comprend davantage de détails sur l'objectif et l'étendue de la vérification (y compris les domaines que nous n'avons pas examinés).

Observations et recommandations

10.18 Les observations et recommandations qui suivent ne doivent pas laisser entendre que le gouvernement doit mettre fin à l'initiative de cession ou reprendre les aéroports qu'il a déjà cédés. Toutefois, il faut corriger d'urgence les points faibles observés. Les baux sont en vigueur pour 60 ans; certains d'entre eux ont déjà été renégociés, et le gouvernement s'est engagé avec réserve à renégocier avec au moins trois autres administrations aéroportuaires, à certaines conditions. D'autres administrations exercent des pressions sur Transports Canada pour renégocier leur bail. Il faudrait établir des pratiques et des systèmes appropriés pour mener à bien la cession des quatre derniers aéroports du RNA et, le cas échéant, toute future renégociation, et s'assurer que Transports Canada exerce toutes ses responsabilités en matière de surveillance et de régie après la cession.

Le gouvernement s'est engagé avec réserve à renégocier avec au moins trois autres administrations aéroportuaires, à certaines conditions.

Pièce 10.4

Situation concernant les cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports en février 2000

Cédés à des	Nom de l'aéroport	Date de la cession
Administrations aéroportuaires locales (AAL)	Calgary International	juillet 1992
	Aérop. intern. de Montréal (Mirabel et Dorval)	août 1992
	Edmonton International	août 1992
	Vancouver International	juillet 1992
Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)	Lester-B.-Pearson International	déc. 1996
	Winnipeg International	janv. 1997
	Ottawa International	févr. 1997
	Victoria International	avril 1997
	Grand Moncton	sept. 1997
	Thunder Bay	sept. 1997
	London International	août 1998
	St. John's International	déc. 1998
	Saskatoon International	janv. 1999
	Charlottetown	mars 1999
	Regina	mai 1999
	Saint John	juin 1999
	Halifax International	févr. 2000
Territoires	Yellowknife	juillet 1995
	Whitehorse	oct. 1996
	Iqaluit	juillet 1995[1]
Aéroports non encore cédés	Gander International	
	Aérop. intern. Jean-Lesage	
	Fredericton	
	Prince George	
Aéroports municipaux	Kelowna International[2]	

1 Cet aéroport, situé dans la capitale du Territoire du Nunavut, est devenu un aéroport du RNA en mars 1999.

2 L'aéroport international de Kelowna fait partie du RNA parce qu'il achemine plus de 200 000 passagers par an pendant au moins trois années consécutives. Un bail à long terme a été signé avec la Ville de Kelowna en 1946.

Source : Transports Canada

Aspects stratégiques du Réseau national d'aéroports

Avant 1994, il n'y avait pas de politique nationale globale sur les aéroports

10.19 Bien que Transports Canada ait enclenché le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède à bail des aéroports depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'il a indiqué la nécessité d'établir une politique nationale pour les aéroports. À ce moment-là, aucun cadre statutaire, réglementaire ou stratégique ne définissait clairement le rôle de Transports Canada dans l'exploitation des aéroports. Selon le Ministère, l'absence d'une politique clairement définie dans ce domaine l'avait amené à prendre des décisions ad hoc.

10.20 Transports Canada a également signalé qu'en prenant des décisions ad hoc, il avait assumé une responsabilité accrue à l'égard des aéroports pour une période de plus de 60 ans. Ses responsabilités avaient été exercées de façon disparate parce qu'il n'avait pas de rôle clairement défini ni de vision cohérente d'un réseau d'aéroports pour orienter ces décisions.

10.21 Cependant, en juillet 1994, la Politique nationale des aéroports du gouvernement définissait pour la première fois le Réseau national d'aéroports du Canada. Cette politique faisait partie de la stratégie nationale sur le transport aérien qui établissait un cadre de travail permettant le retrait du gouvernement de l'exploitation des aéroports et du système de navigation aérienne.

Le cadre stratégique visant les cessions d'aéroports comprend six éléments

10.22 Le cadre stratégique visant les cessions d'aéroports est complexe et il a évolué au fil du temps. Il comprend six éléments : la Politique nationale des aéroports, quatre séries de principes et un certain nombre de directives particulières du gouvernement parues entre 1990 et 1998 pour certains aéroports individuels ou des groupes d'aéroports (voir la pièce 10.3). En février 2000, les six éléments du cadre étaient les suivants :

- huit principes directeurs (introduits en 1987);
- 36 principes supplémentaires (1989);
- la Politique nationale des aéroports (1994);
- 36 principes de base régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes (1994);
- des principes de responsabilité envers le public (1994);
- d'autres directives du gouvernement (1990 à 1998).

10.23 Les principes directeurs et supplémentaires. Le Cabinet a approuvé, en 1987, une série de huit principes directeurs visant à orienter la mise sur pied d'administrations aéroportuaires ainsi que les négociations liées aux cessions. À l'adoption de ces principes a succédé l'adoption en 1989 de 36 principes supplémentaires visant à donner à Transports Canada davantage de directives sur les négociations pour la première série de cessions. Selon Transports Canada, les principes de base régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes et les principes de responsabilité envers le public remplaçaient les principes directeurs de 1987 et les principes supplémentaires de 1989. Néanmoins, il semble que les deux séries de principes (les principes de base de 1987 et les principes supplémentaires de 1989) soient encore en vigueur et s'appliquent intégralement à une AAL (Montréal). Nous avons demandé à Transports Canada quels principes s'appliquent aux trois autres AAL, puisque les renégociations ont eu lieu après la publication de la Politique nationale des aéroports. Il nous a avisés que, dans la mesure où les documents

juridiques modifiant les baux remplaçaient les principes de 1987 et de 1989 par ceux de 1994, ou bien s'y ajoutaient, les principes de 1994 ont été appliqués aux baux renégociés. Certains des principes de 1987 et de 1989 continuent donc de s'appliquer aux AAL qui n'ont pas consenti à les remplacer par les principes de 1994.

10.24 Les principes directeurs et supplémentaires exposent clairement un certain nombre d'attentes, par exemple :

- les exigences pour le gouvernement en matière de financement global des aéroports n'augmenteraient pas à long terme par suite des cessions;
- l'évaluation des aéroports à céder se ferait en fonction de leur juste valeur marchande, avec examen approprié de leur potentiel de gains;
- les administrations aéroportuaires seraient viables sur le plan financier;
- les administrations aéroportuaires fonctionneraient sans lien de dépendance avec le gouvernement et sans recourir à lui à des fins financières.

10.25 Ces principes comportaient également un certain nombre de points non financiers, p. ex. :

- la cession d'aéroports à des entités sans but lucratif;
- une garantie minimale d'emploi de deux ans pour les employés de Transports Canada nommés pour une période indéterminée et touchés par la cession;
- l'obligation de se conformer aux normes et règlements de Transports Canada sur la sécurité et la sûreté.

10.26 La Politique nationale des aéroports de 1994. Non seulement la Politique nationale des aéroports définit le Réseau national d'aéroports, mais elle confirme en outre clairement l'intention du gouvernement de se retirer de l'exploitation des aéroports. Elle exige que chacun des aéroports du Réseau national d'aéroports soit financièrement autonome dans un délai de cinq ans. Elle exige également que Transports Canada demeure le propriétaire des aéroports cédés du RNA et continue de garantir l'intégrité et la viabilité à long terme du Réseau. En outre, elle prévoyait que les revenus provenant du loyer des aéroports du RNA aideraient à financer les besoins en immobilisations des aéroports à l'extérieur du Réseau.

10.27 Principes de base régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes. Les principes de base parus en 1994 pour les AAC sont presque identiques aux principes supplémentaires de 1989 s'appliquant aux AAL, à quelques exceptions près. Ils traitent en grande partie de précisions apportées à un certain nombre d'aspects financiers des principes supplémentaires, tel qu'il est expliqué en détail au paragraphe 10.28. Les principes de base ont également mis à jour le cadre de l'initiative de cession en signalant deux événements clés qui se sont produits après la parution des principes supplémentaires de 1989 — la *Loi relative aux cessions d'aéroports* de 1992 et l'avènement du Réseau national d'aéroports, établi par la Politique nationale des aéroports de 1994.

10.28 Parmi les précisions apportées aux aspects financiers des principes de base, celle qui est peut-être la plus remarquable est le fait que les modalités financières négociées avec les administrations devront produire une juste valeur pour le gouvernement fédéral en prenant en considération le potentiel de l'aéroport de générer des gains. Par ailleurs, les principes supplémentaires de 1989 exigent explicitement que l'évaluation de l'aéroport à céder se fasse en fonction de la juste valeur marchande, en tenant bien compte du futur potentiel de gains de l'aéroport. À notre avis, l'exigence énoncée dans les principes de base voulant que la cession d'un aéroport produise une juste valeur n'empêche pas

La Politique nationale des aéroports exige que Transports Canada demeure le propriétaire des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports afin d'en garantir l'intégrité et la viabilité à long terme.

de déterminer, avant le début des négociations, la valeur de l'aéroport en fonction de la juste valeur marchande comme point de repère pour l'analyse et la prise de décisions.

10.29 Principes de responsabilité envers le public. Avec la Politique nationale des aéroports, le gouvernement a fait paraître une quatrième série de principes — des principes de responsabilité envers le public — à respecter au cours de la deuxième série de cessions. Ces principes visent à élargir l'obligation de rendre compte des administrations aéroportuaires. Entre autres, ils prévoyaient que le gouvernement fédéral ne nommerait pas le conseil d'administration, mais qu'il proposerait la candidature de deux ou trois membres du conseil d'administration de chaque administration aéroportuaire. Ces principes stipulent également des obligations pour ce qui est des exigences en matière de conflit d'intérêts, de consultations auprès de la collectivité et d'appels d'offres ouverts.

Le gouvernement a demandé expressément à Transports Canada de s'assurer que toutes les cessions d'aéroports, de l'une à l'autre, respectent les principes d'équité, de cohérence, d'uniformité et de justice.

10.30 Autres directives du gouvernement de 1990 à 1998. Les directives du gouvernement comme les approbations et décisions au sujet d'ententes de cession individuelles comportaient quelques précisions clés et exceptions aux principes de cession; elles s'appliquent encore aujourd'hui. Ainsi, en décembre 1996, le gouvernement a donné à Transports Canada l'autorisation globale de négocier des ententes de cession pour les 16 aéroports restants sans qu'il ait à obtenir une approbation particulière pour chacun d'eux. Lorsqu'il a accordé l'autorisation globale, le gouvernement a donné un certain nombre de directives sur la façon dont Transports Canada devait appliquer les principes de cession généraux déjà établis. Un bon nombre de directives étaient très précises — elles indiquaient, par exemple, lesquels des éléments de la formule de location pourraient être négociés avec les administrations aéroportuaires et lesquels ne pourraient pas l'être. D'autres directives permettaient quelques exceptions aux principes de cession en raison des circonstances propres à certaines ententes. En accordant l'autorisation globale, le gouvernement a demandé expressément à Transports Canada de s'assurer que toutes les cessions d'aéroports, de l'une à l'autre, respectent les principes d'équité, de cohérence, d'uniformité et de justice.

Transports Canada doit codifier officiellement son application du cadre de cession

10.31 Nous voulions retracer, pour le Parlement, la façon dont Transports Canada a appliqué les principes de cession de 1987, 1989 et 1994 ainsi que les précisions subséquentes et les exceptions connexes au cours de la négociation ou de la renégociation de chaque entente de cession. Toutefois, il nous a été impossible de le faire à cause des problèmes soulignés ci-après. Il est important de posséder de la documentation sur la manière dont les principes de cession sont appliqués au cours du processus de négociation; on procède à des cessions d'aéroports depuis huit ans et, au cours de ces huit années, le gouvernement a fait paraître des centaines de directives à leur égard. Nous nous attendions à ce que Transports Canada possède un mécanisme — un « cadre codifié » — visant à fournir un tel répertoire pour toute la période du processus de cession. Un cadre codifié n'est pas seulement un ensemble de principes et de directives sur la négociation de cessions. C'est plutôt une piste ou un répertoire de documents corroboratifs exposant en détail la façon de concilier les écarts dans l'application des principes retenus pour certaines ententes de cession et renégociations, avec d'autres principes, notamment le principe de « l'équité, d'une cession à l'autre ».

10.32 Un tel cadre codifié donnerait également des justifications, par exemple, sur la manière dont certaines précisions clés ou exceptions aux principes de

cession ont été appliquées lors des ententes particulières. Il comprendrait l'autorisation globale qui a donné à Transports Canada, en 1996, une certaine latitude pour dévier des pratiques suivies lors d'ententes antérieures à l'égard de certaines modalités financières et permis au Ministère de négocier de lui-même certains éléments de la formule que le gouvernement aurait, sinon, pris en considération à titre individuel. Le Ministère soutient qu'il devait faire quelques-unes de ces exceptions pour rendre compte de son rôle visant à garantir la viabilité du Réseau national d'aéroports.

10.33 Un cadre codifié aurait retracé comment le Ministère a appliqué les directives particulières pour chaque entente de cession à la lumière des principes de cession généraux; par exemple, le cadre devrait comporter les directives que voici :

- fournir une aide financière à certains aéroports du RNA après l'échéance originale du 31 mars 2000 prévue dans la Politique nationale des aéroports;

- fournir un filet de sécurité en convenant de renégocier un bail après cinq ans si l'aéroport n'achemine pas un nombre minimal de passagers par année;

- rouvrir les baux à long terme peu après la cession pour fournir une aide financière aux projets d'immobilisations aux aéroports viables, moyennant certaines conditions.

Nous nous préoccupons du fait que le Ministère ne possède pas un tel cadre d'information, pourtant essentiel. Ce dernier fournirait non seulement un contexte historique mais aiderait également, à notre avis, à assurer la survie de la mémoire organisationnelle au cours de la période de 60 ans pendant laquelle les baux sont en vigueur, et pourrait servir à toute future négociation et renégociation ou tout examen des politiques.

10.34 Transports Canada a connu un fort roulement chez les employés chargés de la cession des aéroports par suite des changements survenus dans son mandat au fil des années alors qu'il cédait les aéroports. La perte de mémoire organisationnelle dans un milieu où il n'existe pas de cadre d'« application » codifié ni de carnet de route est, à notre avis, inquiétante.

10.35 Même si Transports Canada est responsable de tout examen des politiques, nous constatons qu'étant donné le grand nombre de personnes en jeu dans le Réseau national d'aéroports, il serait important que le Ministère puisse fournir à d'autres parties intéressées un tableau clair et net du régime stratégique actuel, en regard duquel toute proposition de changement de politique pourrait être évaluée. Un cadre d'application codifié aiderait à présenter un tel tableau.

10.36 En outre, nous pensons qu'en l'absence d'un cadre d'application codifié officiel, on risque davantage de prendre des décisions fragmentées, incohérentes et isolées au cours de la négociation et de la renégociation de conventions de cession. La partie Gestion et administration des cessions d'aéroports fournit davantage de détails (voir les paragraphes 10.58 à 10.106).

La perte de mémoire organisationnelle dans un milieu où il n'existe pas de cadre d'« application » codifié ni de carnet de route est inquiétante.

L'évaluation quinquennale par Transports Canada est toujours en cours

10.37 En 1992, le Conseil du Trésor a demandé expressément au Ministère d'effectuer une évaluation globale des cessions après cinq ans pour déterminer leur incidence financière sur le Ministère et recommander un cadre stratégique approprié pour les années à venir. Le Conseil du Trésor a réitéré cette demande en 1997. Transports Canada a planifié son évaluation quinquennale de manière à se concentrer seulement sur la première série de cessions, celles aux quatre administrations aéroportuaires locales. Cette évaluation, qui a coûté presque

2 millions de dollars, devait être terminée en juin 1998, mais ne l'était toujours pas à la fin de notre vérification en février 2000.

10.38 Les résultats préliminaires de l'évaluation ont révélé un certain nombre de préoccupations dans le domaine de la transparence, des principes d'imposition de frais aéroportuaires (soit les frais d'utilisation) et de la régie. Selon l'évaluation, il fallait rendre la gestion des administrations aéroportuaires plus transparente, comptable et uniforme dans tout le Réseau national d'aéroports. L'évaluation a également révélé quelques aspects positifs des cessions, exposés aux paragraphes 10.44 et 10.45. Le Ministère est d'avis que l'évaluation l'aidera à rajuster et à améliorer les politiques afin de s'assurer que le gouvernement possède les bons instruments stratégiques pour protéger l'intérêt public.

Les résultats préliminaires de l'évaluation quinquennale du Ministère ont révélé un certain nombre de préoccupations dans le domaine de la transparence, des principes d'imposition de frais aéroportuaires et de la régie.

10.39 À la fin de notre vérification en février 2000, Transports Canada n'avait pas encore informé les décideurs de toute question importante qui aurait pu surgir au cours de l'évaluation. Pendant ce temps, Transports Canada a continué à céder des aéroports du RNA, et à la fin de notre vérification, il avait presque terminé la deuxième série de cessions. Par conséquent, tous les changements que le gouvernement voudra peut-être apporter aux conventions de cession par suite de l'évaluation seront probablement plus difficiles et plus coûteux, puisqu'une forte majorité d'ententes de cession ont déjà été négociées. Tous les changements souhaités devront être renégociés avec les administrations aéroportuaires, peut-être aux frais de l'État, comme l'ont démontré les renégociations pour trois cessions de la première série.

10.40 Au cours de notre vérification, le Ministère a déployé des efforts considérables pour mener à terme son évaluation quinquennale, évaluation qui portait sur les cinq premières années des cessions. Nous croyons comprendre que, après notre vérification, le Ministère a compilé des renseignements, effectué une analyse, résumé sa position et formulé des recommandations ou des mesures à suivre qu'il a présentées au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet, pour étude. Cela doit servir à mettre à jour et à officialiser la position du gouvernement sur la Politique nationale des aéroports d'ici la fin de décembre 2000.

10.41 À la fin de notre vérification, le Ministère n'avait pas fini d'élaborer sa position ni ses recommandations découlant de l'évaluation quinquennale. Nous n'avons examiné ni le mandat ni les méthodes utilisées et nous n'avons pas non plus vérifié les analyses effectuées par le Ministère dans le cadre de son évaluation. Toutefois, nous sommes encouragés par l'intérêt accru du Ministère à conclure l'évaluation, comme le démontrent d'ailleurs les mesures récentes qu'il a prises.

10.42 Transports Canada devrait codifier, dans un cadre d'application complet du processus de cession, toutes les exceptions et toutes les précisions apportées aux principes de cession au fil des ans. Il devrait y inclure la façon dont il a appliqué, dans chacune des ententes de cession, les principes de cession de 1987, de 1989 et/ou de 1994 ainsi que les exceptions et les précisions. Il devrait s'appuyer sur ce cadre pour mener à bien la cession des aéroports restants du Réseau national d'aéroports, pour tout examen de la politique ou toute évaluation des résultats de la deuxième série de cessions et pour toutes les futures renégociations.

Réponse du Ministère : *Transports Canada reconnaît les avantages que présenterait un cadre détaillé d'application des principes de cession. Le Ministère regroupera ses politiques, décisions, lignes directrices et cadres existants dans un tel cadre et l'utilisera pour guider ses décisions et évaluations futures.*

10.43 Transports Canada devrait terminer d'urgence l'évaluation

quinquennale demandée par le gouvernement dès 1992 et rendre compte des résultats aux décideurs et aux parties intéressées.

Réponse du Ministère : *Comme l'a remarqué le Bureau du vérificateur général, le Ministère était très affairé au moment de la vérification. L'examen auquel il devait procéder cinq ans après les premières cessions a été terminé et les résultats préliminaires en ont été présentés aux décideurs en mai 2000. Le Ministère entend demander une orientation aux décideurs au cours de l'automne 2000.*

L'examen postcessions portait sur la politique de cession des aéroports; le rendement des administrations aéroportuaires locales; des questions d'intérêt public telles que la sécurité et la sûreté, la viabilité financière et les mécanismes de régie; on y évaluait également le rendement en regard des principes établis en 1987 et 1989 et d'autres éléments importants.

Aspects financiers et opérationnels du Réseau national d'aéroports

10.44 Transports Canada signale que certains aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait quelques choix stratégiques qui ont également exigé des décisions difficiles face aux opérations.

10.45 Comme exemple particulier, le Ministère cite la décision de l'administration aéroportuaire régionale d'Edmonton, la Edmonton Regional Airport Authority, de faire passer le trafic régulier de l'aéroport municipal à l'aéroport international d'Edmonton. Par ailleurs, Aéroports de Montréal a décidé de libéraliser ses politiques opérationnelles pour que les transporteurs puissent choisir l'aéroport à utiliser pour le trafic international; cette option leur ayant été accordée, les transporteurs ont choisi d'acheminer dorénavant le trafic international à Dorval plutôt qu'à Mirabel.

10.46 Selon Transports Canada, certaines mesures prises par les administrations aéroportuaires ont suscité une vive opposition locale, mais chaque administration était d'avis qu'elle faisait ce qu'il fallait pour assurer la viabilité à long terme de l'aéroport, améliorer sa compétitivité et répondre aux préoccupations de toute la collectivité. Ces éléments avaient fait partie des raisons invoquées en premier lieu par le gouvernement pour céder les aéroports du RNA. Une autre raison visait à enclencher la réalisation de projets d'immobilisations dont on avait grand besoin.

Les travaux d'immobilisations aux aéroports cédés sont impressionnants

10.47 Depuis le début du processus de cession en 1992, la plupart des aéroports du Canada ont bénéficié de grandes améliorations sur le plan matériel (voir la pièce 10.6). Pour décider des délais et de la nature des projets d'immobilisations, des niveaux de service et d'autres questions, les administrations aéroportuaires ont une marge de manœuvre que n'avait pas Transports Canada (voir la pièce 10.5). Par conséquent, les administrations ont pu agrandir les installations pour les passagers et mettre en œuvre divers projets d'immobilisations : hôtels, ponts, routes, parcs et sentiers.

10.48 D'après Transports Canada, ces projets ont été avantageux pour les régions et les collectivités desservies par les aéroports. Le Ministère a également signalé que les échéanciers et la nature des projets auraient été sensiblement différents s'il avait continué d'exploiter les aéroports. Il nous a informés que la réduction des budgets de fonctionnement et d'immobilisations au cours des dernières années l'aurait obligé à reporter les projets d'immobilisations et à prolonger la durée de vie des installations et de l'équipement vieillissants.

Transports Canada signale que certains aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait quelques choix stratégiques qui ont également exigé des décisions difficiles face aux opérations.

10.49 Les sources de revenus des aéroports comprennent habituellement les frais d'atterrissage et les revenus provenant des concessions et de la location ainsi que de l'aménagement des terrains. Depuis les cessions, les administrations aéroportuaires ont pu obtenir elles-mêmes des fonds au moyen d'emprunts. Elles ont ainsi pu apporter de grandes améliorations aux immobilisations. Elles ont également eu la possibilité de recouvrer les coûts en imposant aux voyageurs des frais d'améliorations aéroportuaires, lesquels s'apparentent à une taxe. La perception de frais de ce genre est une mesure que le gouvernement n'a pas prise aux quatre aéroports du RNA qu'il exploite encore.

Pièce 10.5

Raison d'être des cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports

La décision du gouvernement prise vers la fin des années 1980 et visant à se retirer de l'exploitation des aéroports se fondait sur trois réalités :

Premièrement, seulement quelques-uns des plus grands aéroports fonctionnaient de façon rentable ou atteignaient au moins le seuil de rentabilité et la plupart des aéroports avaient des déficits importants et croissants, ce qui représentait toute une hémorragie financière pour le gouvernement fédéral.

Deuxièmement, les fonds considérables nécessaires aux travaux d'agrandissement et d'amélioration dont avaient grand besoin les aéroports du Canada n'étaient pas disponibles et la capacité insuffisante devenait un problème. Le gouvernement n'imposait pas de frais d'améliorations aéroportuaires.

Troisièmement, Transports Canada exploitait les aéroports à l'échelle nationale plutôt que locale. Par conséquent, comme le gouvernement était propriétaire des aéroports et qu'il en assurait le contrôle, en général, l'exploitation des aéroports fédéraux ne se faisait probablement pas toujours de façon à répondre aux besoins et aux priorités économiques particulières des régions et des municipalités locales.

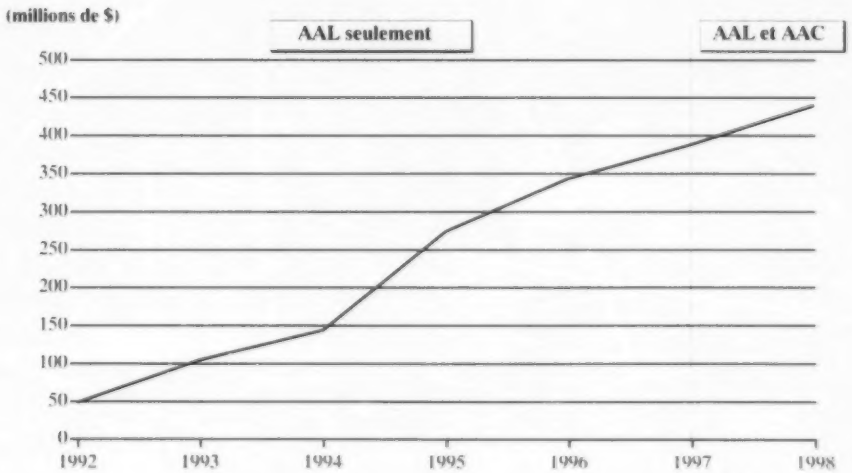
La cession de la gestion et de l'exploitation des aéroports à des administrations aéroportuaires visait à permettre aux aéroports de fonctionner comme des entreprises financièrement autonomes qui pourraient contribuer à l'essor économique local. Cette approche n'était pas toujours possible quand le gouvernement gérait les aéroports parce que diverses contraintes juridiques ou découlant de politiques et d'autres restrictions l'empêchaient de tirer parti des possibilités commerciales de ses aéroports et d'introduire des gains d'efficience.

Source : Transports Canada

Pièce 10.6

Travaux d'immobilisations par huit administrations aéroportuaires — De la date de cession individuelle à 1998

(dollars courants)



Source : Rapport annuel de chaque administration aéroportuaire (coût des immobilisations de l'exercice courant moins coût des biens de l'exercice précédent)

10.49 Les sources de revenus des aéroports comprennent habituellement les frais d'atterrissage et les revenus provenant des concessions et de la location ainsi que de l'aménagement des terrains. Depuis les cessions, les administrations aéroportuaires ont pu obtenir elles-mêmes des fonds au moyen d'emprunts. Elles ont ainsi pu apporter de grandes améliorations aux immobilisations. Elles ont également eu la possibilité de recouvrer les coûts en imposant aux voyageurs des frais d'améliorations aéroportuaires, lesquels s'apparentent à une taxe. La perception de frais de ce genre est une mesure que le gouvernement n'a pas prise aux quatre aéroports du RNA qu'il exploite encore.

Pièce 10.5

Raison d'être des cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports

La décision du gouvernement prise vers la fin des années 1980 et visant à se retirer de l'exploitation des aéroports se fondait sur trois réalités :

Premièrement, seulement quelques-uns des plus grands aéroports fonctionnaient de façon rentable ou atteignaient au moins le seuil de rentabilité et la plupart des aéroports avaient des déficits importants et croissants, ce qui représentait toute une hémorragie financière pour le gouvernement fédéral.

Deuxièmement, les fonds considérables nécessaires aux travaux d'agrandissement et d'amélioration dont avaient grand besoin les aéroports du Canada n'étaient pas disponibles et la capacité insuffisante devenait un problème. Le gouvernement n'imposait pas de frais d'améliorations aéroportuaires.

Troisièmement, Transports Canada exploitait les aéroports à l'échelle nationale plutôt que locale. Par conséquent, comme le gouvernement était propriétaire des aéroports et qu'il en assurait le contrôle, en général, l'exploitation des aéroports fédéraux ne se faisait probablement pas toujours de façon à répondre aux besoins et aux priorités économiques particulières des régions et des municipalités locales.

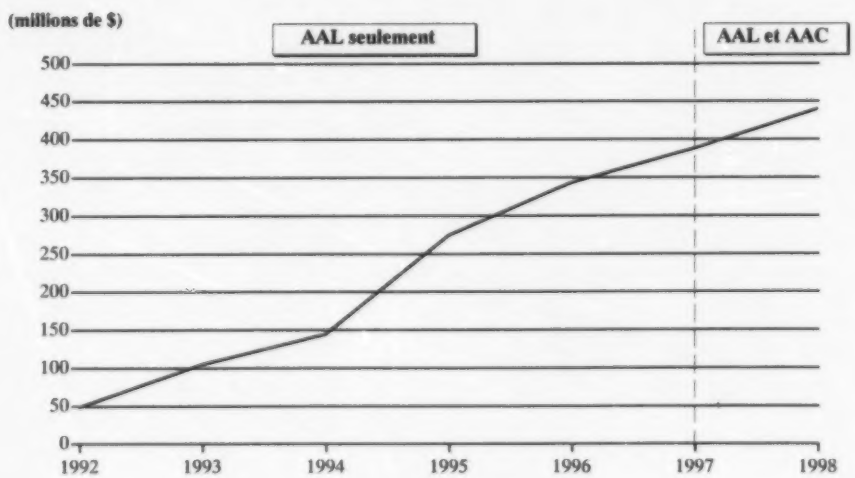
La cession de la gestion et de l'exploitation des aéroports à des administrations aéroportuaires visait à permettre aux aéroports de fonctionner comme des entreprises financièrement autonomes qui pourraient contribuer à l'essor économique local. Cette approche n'était pas toujours possible quand le gouvernement gérait les aéroports parce que diverses contraintes juridiques ou découlant de politiques et d'autres restrictions l'empêchaient de tirer parti des possibilités commerciales de ses aéroports et d'introduire des gains d'efficience.

Source : Transports Canada

Pièce 10.6

Travaux d'immobilisations par huit administrations aéroportuaires — De la date de cession individuelle à 1998

(dollars courants)



Source : Rapport annuel de chaque administration aéroportuaire (coût des immobilisations de l'exercice courant moins coût des biens de l'exercice précédent)

De nouvelles conditions peuvent avoir une incidence financière sur les aéroports

10.50 La capacité de recouvrer des coûts aéroportuaires varie considérablement d'un aéroport à l'autre, selon la taille de l'aéroport. Il y a de grands écarts, d'un aéroport à l'autre, dans le nombre de passagers acheminés (voir la pièce 10.7). Trois aéroports, soit Calgary, Pearson à Toronto et Vancouver, acheminent 62 p. 100 du trafic passagers de tout le pays; Pearson achemine à lui seul 33 p. 100 du trafic. En 1998, Pearson se classait au 24e rang au monde pour les mouvements d'aéronefs, et Vancouver, au 31e.

10.51 Étant donné ces écarts importants d'un aéroport à l'autre dans le nombre de passagers, certains aéroports réussissent mieux que d'autres à se protéger contre les pertes éventuelles de revenus lorsqu'il y a un changement dans les conditions économiques et les modèles du trafic aérien. La possibilité de contrer une récession économique et de faire face à la restructuration de l'industrie du transport aérien est une caractéristique clé du Réseau national d'aéroports, caractéristique qui a des incidences sur la viabilité financière d'un certain nombre d'aéroports.

10.52 Le trafic actuel aux aéroports du RNA a atteint un sommet inégalé, comme le montre la pièce 10.8. Depuis la première série de cessions en 1992, l'industrie aéroportuaire a généralement connu une forte progression. Le trafic passagers a pris de l'ampleur, entraînant une hausse des revenus aéroportuaires. Les administrations aéroportuaires ont constamment augmenté leur revenus provenant de diverses sources. Pour de nombreuses administrations, l'une de ces sources se trouve être l'imposition de frais d'améliorations aéroportuaires. Cette dernière représentait environ 22 p. 100 de l'ensemble de leurs revenus aéroportuaires en 1998 (voir les pièces 10.9 et 10.10).

Le gouvernement verse toujours de l'aide financière après la cession

10.53 Dès la première série de cessions, il était prévu que les administrations aéroportuaires financeraient tous leurs besoins sur le plan de l'exploitation et des immobilisations « sans avoir recours au gouvernement fédéral » pendant la durée du bail. Dans la mesure où le gouvernement aurait à fournir quelque aide financière au cours des premières années suivant la cession, il devait y avoir plein recouvrement de cette aide au cours des années ultérieures. Cependant, le gouvernement a formulé quelques exceptions dans la Politique nationale des aéroports de 1994 et dans des directives parues par la suite. Il y a indiqué, par exemple, qu'il accorderait pendant quelques années une aide financière à de plus petits aéroports du RNA, après quoi il exigerait que tous les aéroports du RNA soient autonomes sur le plan financier. Toutefois, la politique ne prévoit aucun recouvrement de l'aide financière fournie au cours des premières années. À la fin de notre vérification, le gouvernement avait fourni une somme totale cumulative de 44 millions de dollars en aide financière à ces plus petits aéroports gérés par des AAC.

10.54 En outre, les baux initiaux avec les AAL prévoyaient une aide financière de la part du gouvernement et ce, à certaines conditions. Quelque 202 millions de dollars ont été fournis à ce jour. Selon Transports Canada, la formule des baux a été conçue de façon à réduire le fardeau pour les administrations aéroportuaires à court terme mais à procurer un rendement plus élevé pour le gouvernement à long terme. De 1992 à 1999, Transports Canada a réaffecté ou compensé une somme de quelque 246 millions de dollars en aide financière pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports gérés par des AAL ou AAC, dont 44 millions de dollars en aide financière aux AAC mentionnées ci-dessus (voir la pièce 10.11). Il a également convenu de

Étant donné les écarts importants d'un aéroport à l'autre dans le nombre de passagers, certains aéroports réussissent mieux que d'autres à se protéger contre les pertes éventuelles de revenus lorsqu'il y a un changement dans les conditions économiques et les modèles du trafic aérien.

De 1992 à 1999, Transports Canada a réaffecté ou compensé une somme totale de quelque 246 millions de dollars pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports cédés.

Pièce 10.7

Trafic passagers en 1998 par aéroport du RNA

(en milliers)

Total du trafic aux 26 aéroports du RNA en 1998
76 999 passagers

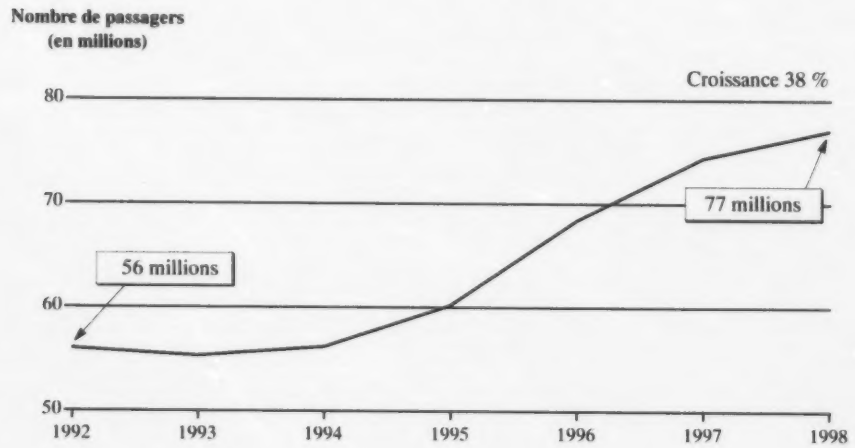
Source : Transport Canada

reporter à une date ultérieure la perception d'environ 44 millions de dollars au chapitre du loyer, dont 30 millions de dollars sont encore impayés et viendront à échéance avec intérêts, à compter du 1er janvier 2002.

10.55 En outre, le gouvernement a convenu en 1997 et 1998 de renégocier ses ententes de cession avec les AAL d'Edmonton, de Calgary et de Vancouver — trois des aéroports de la première série de cessions — ainsi qu'avec l'AAC de Toronto (premier aéroport cédé de la deuxième série de cessions). Selon le Ministère, ces renégociations ont entraîné un abandon de revenu au chapitre du loyer évalué à 474 millions de dollars (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars) — c'est-à-dire 210 millions de dollars cédés avant décembre 1999 et une somme estimative additionnelle prévue de 264 millions de dollars au cours des six à sept années suivantes. Aux termes des accords renégociés avec les AAL, le gouvernement peut proposer la candidature de deux ou trois membres du conseil d'administration; la structure d'un conseil d'AAL se trouve donc être comparable à celle d'un conseil d'AAC.

Pièce 10.8

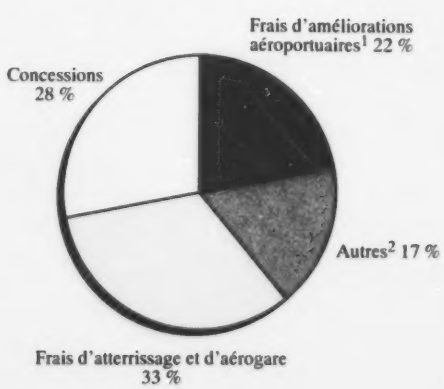
Trafic passagers aux 26 aéroports du RNA — De 1992 à 1998



Source : Transports Canada

Pièce 10.9

Source des revenus touchés par les administrations aéroportuaires en 1998



Notes : 1. En 1998, les frais d'améliorations aéroportuaires représentaient 22 p. 100 des revenus bruts pour les aéroports imposant des frais.

2. Inclut, entre autres, les revenus provenant des terrains loués et des frais de stationnement.

Source : Transports Canada

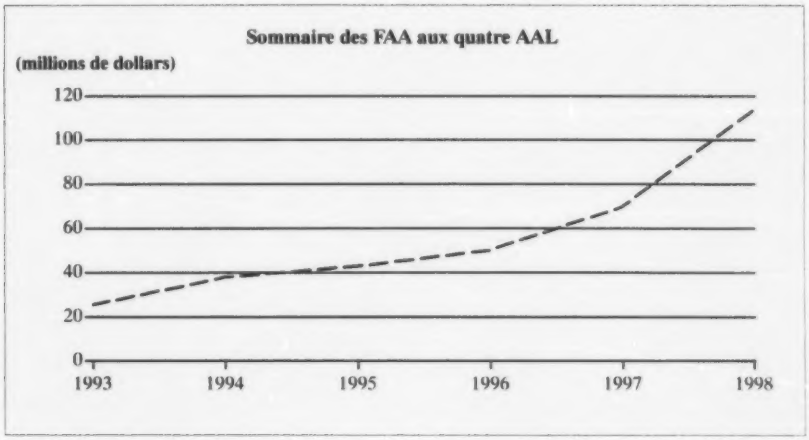
Pièce 10.10

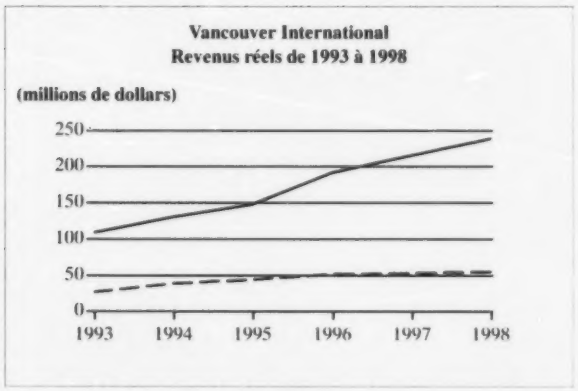
Comparaison des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) et des revenus réels pour les administrations aéroportuaires locales — De 1993 à 1998

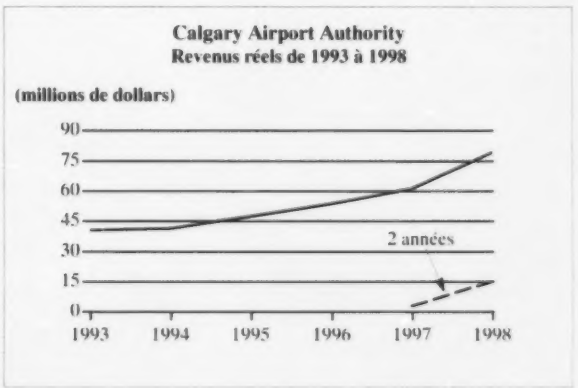
(dollars courants)

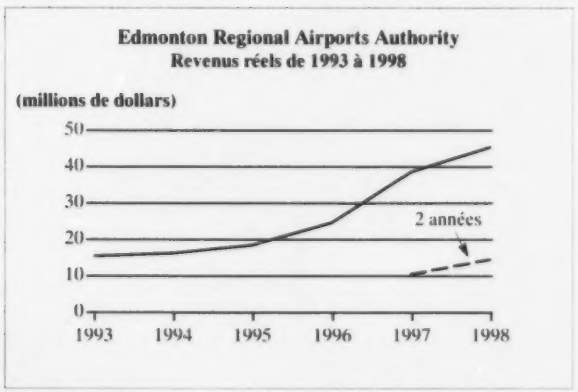
—— Total des revenus

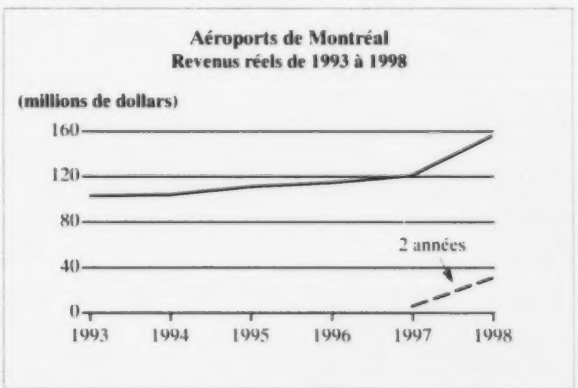
— — FAA











Note : Vancouver a commencé à percevoir des FAA en 1993; Calgary, Edmonton et Montréal, en 1997.

Source : Données financières des rapports annuels des administrations aéroportuaires

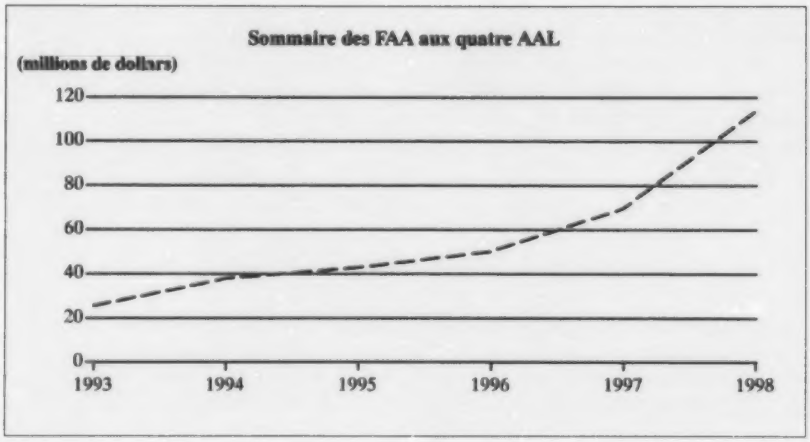
Pièce 10.10

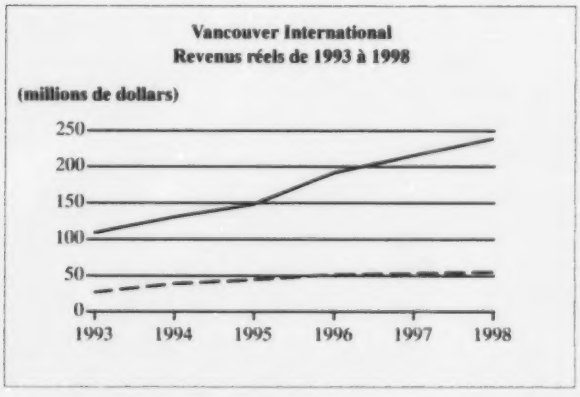
Comparaison des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) et des revenus réels pour les administrations aéroportuaires locales — De 1993 à 1998

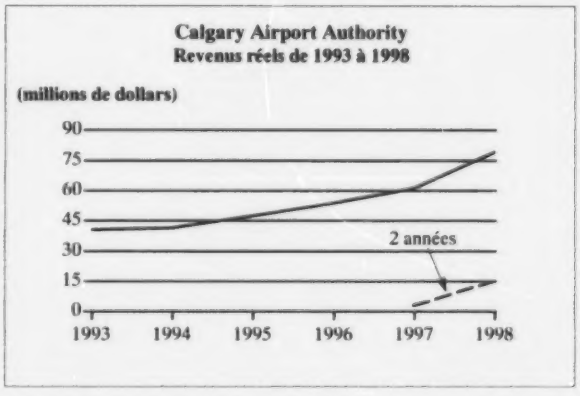
(dollars courants)

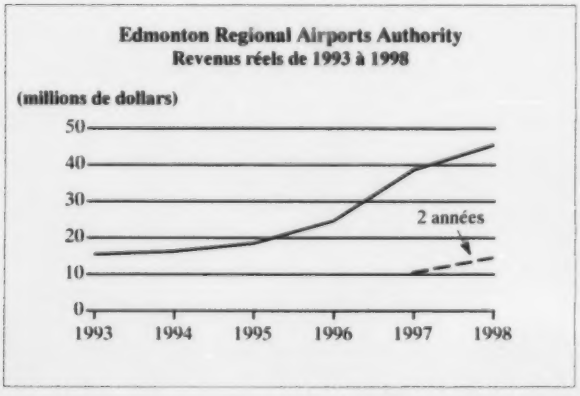
—— Total des revenus

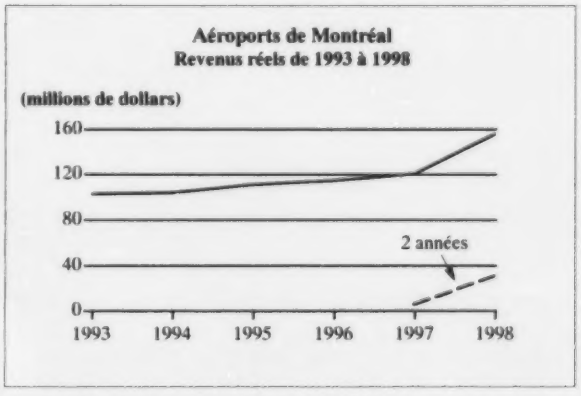
— — FAA











Note : Vancouver a commencé à percevoir des FAA en 1993; Calgary, Edmonton et Montréal, en 1997.

Source : Données financières des rapports annuels des administrations aéroportuaires

Dans les renégociations menées à Toronto, avec la Greater Toronto Airports Authority, l'administration aéroportuaire de Toronto, le gouvernement a convenu d'accorder à cette dernière un crédit au chapitre du loyer pour qu'elle puisse mettre en œuvre un certain nombre de projets d'immobilisations à l'aéroport Pearson.

10.56 Transports Canada n'est pas la seule source fédérale d'aide financière à l'exploitation des aéroports cédés. Certaines administrations aéroportuaires ont également reçu des subventions, entre autres, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et du programme Travaux d'infrastructure Canada. De fait, le gouvernement fédéral continue de fournir une aide financière importante aux aéroports cédés. Notre analyse des registres financiers de Transports Canada (ententes renégociées avec les AAL non comprises) révèle que, de 1992 à 1999, le Ministère, à lui seul, a fourni aux administrations aéroportuaires une aide financière de 37 cents en moyenne pour chaque dollar de revenus bruts totaux au chapitre du loyer (voir les pièces 10.11 et 10.12).

10.57 Trois aéroports interviennent pour presque la totalité des revenus de Transports Canada au chapitre du loyer. Nous avons constaté que, en 1998, trois aéroports cédés — Calgary, Pearson et Vancouver — représentaient plus de 95 p. 100 des revenus locatifs totaux de Transports Canada déduction faite de toute aide financière fournie par le Ministère cette année-là. À quatre des dix autres aéroports cédés, les administrations aéroportuaires n'ont payé aucun loyer et, en fait, ont touché une aide financière nette de Transports Canada (voir la pièce 10.13). Les résultats financiers pour 1999 révèlent la même tendance — les loyers de Calgary, de Pearson et de Vancouver étaient encore les principales sources de revenus pour le Ministère. De plus, les quatre aéroports qui ont reçu une aide financière nette en 1998 ont continué à en recevoir une en 1999, tout comme quatre autres aéroports cédés cette année-là (voir la pièce 10.11).

Gestion et administration des cessions d'aéroports

10.58 Nous avons examiné le rendement de Transports Canada dans la gestion et l'administration de certaines cessions d'aéroports — en particulier, pour déterminer s'il avait suivi de saines pratiques de gestion et s'il s'était conformé aux directives du gouvernement. Nous avons choisi, dans la deuxième série, quatre cessions à des AAC (Toronto, Ottawa, Moncton et Victoria) et quatre renégociations (Edmonton, Vancouver, Calgary et Toronto), dans l'une ou l'autre des séries. Nous avons vérifié la conformité de Transports Canada à quelques directives financières clés du gouvernement et aux principes de cession. Dans le cas des AAL, les principes comprenaient l'obligation de déterminer la juste valeur marchande des aéroports à céder. Dans le cas des AAC, il fallait que les modalités financières pour la cession de l'aéroport entraînent une juste valeur pour le gouvernement, compte tenu du potentiel de gains de l'aéroport. Il y avait également obligation, pour les AAL et les AAC, que le gouvernement se trouve dans une situation financière « non moins avantageuse » (*no worse off*) après les cessions. Nous avons également examiné la conformité du Ministère à la directive voulant que toutes les ententes de cession, y compris les renégociations, doivent tenir compte des principes d'équité, de cohérence, d'uniformité et de justice, l'une par rapport à l'autre.

En 1998, les aéroports de Calgary, de Pearson et Vancouver représentaient plus de 95 p. 100 des revenus locatifs totaux de Transports Canada.

Transports Canada n'a pas évalué la juste valeur marchande

10.59 Nous avons constaté que Transports Canada n'a pas déterminé l'attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu'il cédait avant d'entamer des négociations sur la location avec les administrations aéroportuaires de

Pièce 10.11

Aéroports cédés à des administrations aéroportuaires — Transports Canada a touché un loyer et fourni une aide fédérale — De 1992 à 1999 (dollars courants)

Dollars actuels (en milliers)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Administrations aéroportuaires locales									
Aéroports de Montréal									
Revenus bruts - loyer	7 576	20 028	18 945	21 119	23 563	20 045	22 839	23 598	157 713
Revenus - insuffisances	(9 044)	(23 727)	(23 543)	(19 951)	(21 566)	(21 327)	(22 311)	(21 040)	(162 509)
Loyer négatif*	(1 468)	(3 699)	(4 598)			(1 282)	-	-	(11 047)
Loyer reporté	(2 500)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(3 500)	-	-	(30 000)
Vancouver International Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	19 759	27 726	36 695	41 390	47 664	51 933	57 081	59 728	341 976
(Loyer reporté) / remboursé	-	-	(8 000)	-	8 000	-	-	-	0
Calgary Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	6 676	12 991	13 754	15 730	17 456	18 255	19 046	19 854	123 762
Revenus - insuffisances	(695)	(4 483)	(4 684)	(1 579)	-	-	-	-	(11 441)
Edmonton Regional Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	1 159	2 124	2 373	2 787	7	-	131	212	8 793
Revenus - insuffisances	(2 034)	(5 705)	(6 521)	(6 773)	(3 527)	(1 394)	(1 037)	(529)	(27 520)
Loyer négatif*	(875)	(3 581)	(4 148)	(3 986)	(3 520)	(1 394)	(906)	(317)	(18 727)
(Loyer reporté) / remboursé	(625)	(1 429)	(1 503)	(2 254)	-	-	5 811	-	0
Administrations aéroportuaires canadiennes									
Greater Toronto Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	1 522	106 033	108 460	117 902	333 917
Crédit de loyer - renégociations	-	-	-	-	(1 522)	(103 485)	(12 621)	-	(117 628)
Ottawa International (Macdonald-Cartier) Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	-	3 977	5 282	5 967	15 226
Victoria Airport Authority									
Revenu locatif brut	-	-	-	-	-	-	729	1 015	1 744
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(161)	-	-	(161)
Administration aéroportuaire du Grand Moncton									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(600)	(1 714)	(959)	(3 273)
Winnipeg Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	-	970	1 370	1 933	4 273
Thunder Bay International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(545)	(1 180)	(808)	(2 533)
Greater London International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	(2 138)	(1 182)	(3 320)
St.John's International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-		(335)	(7 607)	(7 942)
Saskatoon Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(9 652)	(9 652)
Charlottetown Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(7 032)	(7 032)
Regina Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(3 642)	(3 642)
Saint John Airport Inc.									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(7 293)	(7 293)
SOMMAIRE									
Revenus bruts - loyer	35 170	62 869	71 767	81 026	90 212	201 213	214 938	230 209	987 404
Moins : Revenus - insuffisances, aide de l'État	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(25 093)	(24 065)	(28 715)	(59 744)	(245 318)
Crédit de loyer	-	-	-	-	(1 522)	(103 485)	(12 621)	-	(117 628)
Total de l'aide fédérale	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(26 615)	(127 512)	(41 336)	(59 744)	(363 946)
Loyer reporté, remboursé à l'État (selon son accord)	(3 125)	(7 429)	(15 503)	(8 254)	2 000	(3 500)	5 811	-	(30 000)
Revenus nets - loyer touché par l'État	20 272	21 525	21 516	44 469	$65 597	70 201	179 413	170 465	593 458
Part totale de l'aide fédérale en plus des revenus bruts provenant des loyers	33,5%	53,9%	48,4%	34,9%	29,5%	63,4%	19,2%	26,0%	36,9%

*Le loyer négatif correspond aux paiements versés par Transports Canada aux administrations aéroportuaires.

Source : Transports Canada

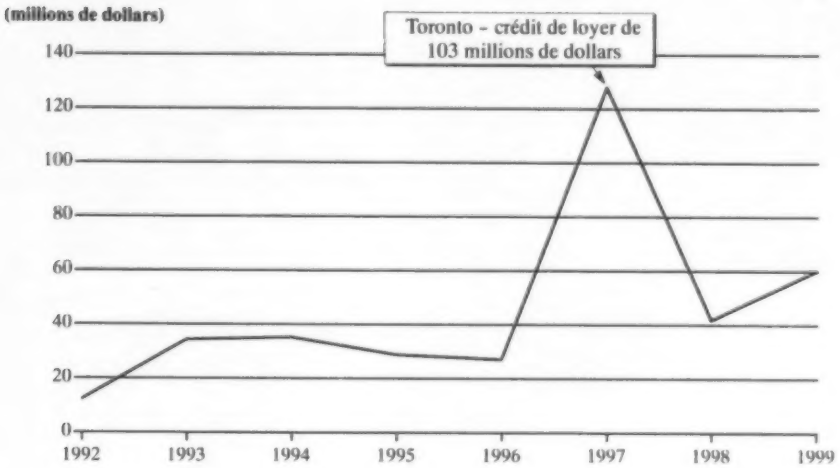
Pièce 10.11

Aéroports cédés à des administrations aéroportuaires — Transports Canada a touché un loyer et fourni une aide fédérale — De 1992 à 1999 (dollars courants)

Dollars accordés (en millions)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Administrations aéroportuaires locales									
Aéroports de Montréal									
Revenus bruts - loyer	7 576	20 028	18 945	21 119	23 563	20 045	22 839	23 598	157 713
Revenus - insuffisances	(9 044)	(23 727)	(23 543)	(19 951)	(21 566)	(21 327)	(22 311)	(21 040)	(162 509)
Loyer négatif*	(1 468)	(3 699)	(4 598)			(1 282)	-	-	(11 047)
Loyer reporté	(2 500)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(6 000)	(3 500)	-	-	(30 000)
Vancouver International Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	19 759	27 726	36 695	41 390	47 664	51 933	57 081	59 728	341 976
(Loyer reporté) / remboursé	-	-	(8 000)	-	8 000	-	-	-	0
Calgary Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	6 676	12 991	13 754	15 730	17 456	18 255	19 046	19 854	123 762
Revenus - insuffisances	(695)	(4 483)	(4 684)	(1 579)	-	-	-	-	(11 441)
Edmonton Regional Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	1 159	2 124	2 373	2 787	7	-	131	212	8 793
Revenus - insuffisances	(2 034)	(5 705)	(6 521)	(6 773)	(3 527)	(1 394)	(1 037)	(529)	(27 520)
Loyer négatif*	(875)	(3 581)	(4 148)	(3 986)	(3 520)	(1 394)	(906)	(317)	(18 727)
(Loyer reporté) / remboursé	(625)	(1 429)	(1 503)	(2 254)	-	-	5 811	-	0
Administrations aéroportuaires canadiennes									
Greater Toronto Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	1 522	106 033	108 460	117 902	333 917
Crédit de loyer - renégociations	-	-	-	-	(1 522)	(103 485)	(12 621)	-	(117 628)
Ottawa International (Macdonald-Cartier) Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	-	3 977	5 282	5 967	15 226
Victoria Airport Authority									
Revenu locatif brut	-	-	-	-	-	-	729	1 015	1 744
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(161)	-	-	(161)
Administration aéroportuaire du Grand Moncton									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(600)	(1 714)	(959)	(3 273)
Winnipeg Airport Authority									
Revenus bruts - loyer	-	-	-	-	-	970	1 370	1 933	4 273
Thunder Bay International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	(545)	(1 180)	(808)	(2 533)
Greater London International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	(2 138)	(1 182)	(3 320)
St.John's International Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-		(335)	(7 607)	(7 942)
Saskatoon Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(9 652)	(9 652)
Charlottetown Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(7 032)	(7 032)
Regina Airport Authority									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(3 642)	(3 642)
Saint John Airport Inc.									
Loyer négatif*	-	-	-	-	-	-	-	(7 293)	(7 293)
SOMMAIRE									
Revenus bruts - loyer	35 170	62 869	71 767	81 026	90 212	201 213	214 938	230 209	987 404
Moins : Revenus - insuffisances, aide de l'État	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(25 093)	(24 065)	(28 715)	(59 744)	(245 318)
Crédit de loyer	-	-	-	-	(1 522)	(103 485)	(12 621)	-	(117 628)
Total de l'aide fédérale	(11 773)	(33 915)	(34 748)	(28 303)	(26 615)	(127 512)	(41 336)	(59 744)	(363 946)
Loyer reporté, remboursé à l'État (selon son accord)	(3 125)	(7 429)	(15 503)	(8 254)	2 000	(3 500)	5 811	-	(30 000)
Revenus nets - loyer touché par l'État	20 272	21 525	21 516	44 469	$65 597	70 201	179 413	170 465	593 458
Part totale de l'aide fédérale en plus des revenus bruts provenant des loyers	33,5%	53,9%	48,4%	34,9%	29,5%	63,4%	19,2%	26,0%	36,9%

*Le loyer négatif correspond aux paiements versés par Transports Canada aux administrations aéroportuaires.

Source : Transports Canada



Pièce 10.12

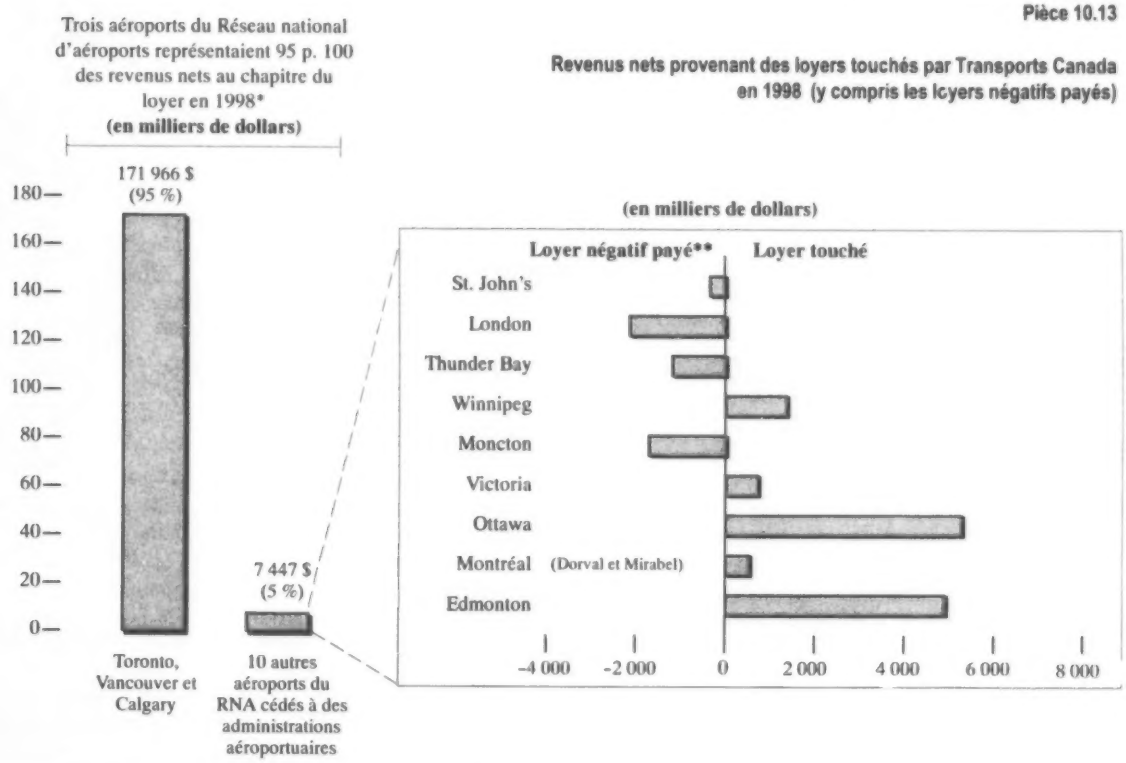
Aide fédérale* aux aéroports cédés par Transports Canada, de 1992 à 1999 (dollars courants)

*Représente des paiements aux administrations pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus des aéroports et financer les crédits de loyer selon les conventions négociées.

Source : Transports Canada

Pièce 10.13

Revenus nets provenant des loyers touchés par Transports Canada en 1998 (y compris les loyers négatifs payés)



* Revenus locatifs nets = revenus locatifs bruts moins insuffisances au chapitre des revenus, des crédits de loyer et des loyers reportés.

** Le loyer négatif correspond aux paiements versés par Transports Canada aux administrations aéroportuaires.

Source : Transports Canada

la deuxième série de cessions ni avant la renégociation des baux en vigueur.

10.60 Transports Canada a signalé que, en 1989, avant d'entamer des négociations pour chacun des quatre aéroports à céder de la première série (Montréal, Vancouver, Calgary et Edmonton), il avait retenu les services d'un conseiller financier pour déterminer leur juste valeur marchande selon divers scénarios. La valeur calculée en 1990 par le conseiller financier en vertu de l'option de cession et de location à bail s'élevait, pour Montréal, à 453 millions de dollars, pour Vancouver, à 310 millions de dollars, pour Calgary, à 166 millions de dollars et pour Edmonton, à 56 millions de dollars.

Nous trouvons inquiétant que Transports Canada ait décidé de ne pas déterminer l'attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu'il cédait avant d'entamer des négociations liées aux baux de la deuxième série de cessions et avant toute renégociation de baux en vigueur.

10.61 Cependant, le Ministère nous a informés que, selon son conseiller financier, toute évaluation ne serait significative qu'après l'établissement d'un cadre de cession. De l'avis du Ministère, cela s'est produit seulement après que les cadres visant les ressources humaines et les aspects juridiques eurent été mis au point. Le Ministère a également signalé que les valeurs susmentionnées, calculées pour les quatre AAL, ont vite perdu de leur pertinence à mesure que se précisait l'ensemble des éléments d'actif à céder.

10.62 Nous constatons que certains des éléments clés de l'entité à céder n'ont été précisés qu'en 1992 ou plus tard. Quelques-unes des précisions se trouvent dans la *Loi relative aux cessions d'aéroports* comme l'exonération d'impôt s'appliquant aux administrations aéroportuaires. D'autres précisions se trouvent dans les dispositions de cession négociées avec les administrations aéroportuaires qui, entre autres, permettent à ces dernières de percevoir des frais d'utilisation. En outre, on a pris la décision de ne pas réglementer l'imposition de ces frais.

10.63 Nous trouvons inquiétant que Transports Canada ait décidé de ne pas déterminer l'attrait commercial — la juste valeur marchande — de ce qu'il cédait avant d'entamer des négociations liées aux baux de la deuxième série de cessions et avant toute renégociation de baux en vigueur — même s'il n'existait plus, à ce moment-là, bon nombre des limites qui restreignaient auparavant l'établissement de la juste valeur marchande des activités commerciales des aéroports qu'il cédait. En effet, bon nombre d'éléments uniques de l'entité à céder qui étaient inconnus en 1989 avaient été suffisamment définis en 1995, avant le début de la deuxième série de cessions et de toute renégociation, comme le démontrent les ententes de cession ainsi que les énoncés de politiques et le cadre législatif à l'appui. Le Ministère argue que les conditions et les circonstances qui ont servi de fondement aux avis des conseillers financiers indépendants du Ministère pour la première série de cessions existaient encore pour la deuxième série et les renégociations. Pour les raisons susmentionnées, nous ne considérons pas l'argumentation du Ministère comme étant convaincante.

10.64 De plus, l'évaluation des aéroports encore à céder pourrait également s'appuyer sur le rendement opérationnel et financier des aéroports déjà cédés pour certains aspects comme le potentiel de croissance, la rentabilité et l'aptitude à obtenir du financement et à percevoir des frais d'utilisation. À notre avis, le Ministère ayant omis de demander à une partie indépendante une évaluation de la juste valeur marchande des aéroports une fois les éléments de cession clairement définis et une fois reconnus les marchés de financement pour l'exploitation d'un aéroport, il n'a pas suivi de bonnes pratiques de gestion.

10.65 Transports Canada est d'avis qu'il a obtenu une juste valeur par suite des négociations et des renégociations. Il fait remarquer qu'il a fourni au Ministre, au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet toute une gamme de valeurs à l'appui de chaque entente de cession. Cependant, cette gamme de valeurs ne s'applique qu'à

une position plancher pour que le gouvernement puisse déterminer s'il se trouve dans une situation « non moins avantageuse » (voir les paragraphes 10.76 et 10.77). La position plancher ne représente pas une gamme complète des valeurs possibles pour un rendement équitable. De surcroît, comme le Ministère négociait chaque entente avec une seule partie et en dehors du milieu concurrentiel habituel, il ne pouvait informer les décideurs de la façon dont les offres présentées par les administrations aéroportuaires dans la deuxième série de cessions et toute proposition de réduction du loyer pourraient se comparer à une gamme acceptable de justes valeurs marchandes.

10.66 Au moment de la cession, Transports Canada s'est appuyé sur la valeur comptable nette pour déterminer un élément clé de la formule des AAL. Nous avons aussi remarqué que Transports Canada a également utilisé la valeur comptable nette comme point de repère lorsqu'il a demandé au Conseil du Trésor d'approuver la renégociation des baux à Vancouver, Edmonton et Calgary. En général, la valeur comptable diffère grandement de la juste valeur marchande. À l'encontre de cette dernière, la valeur comptable ne rend pas compte de l'attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants. La valeur comptable se détermine plutôt en fonction des coûts historiques. (Par exemple, en 1989, l'évaluation de l'aéroport de Montréal a donné un chiffre trois fois plus élevé que pour l'aéroport de Calgary. Ce résultat a été obtenu parce que la valeur comptable nette de Montréal avait été calculée pour deux aéroports — Dorval et Mirabel — et que les coûts devaient être recouvrés auprès des utilisateurs, alors que Calgary ne possédait qu'un aéroport. L'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto est un autre exemple. Selon le Ministère, avant de négocier la cession en 1995, la juste valeur des affaires côté piste et côté général de l'aérogare de l'aéroport Pearson aurait été minime, car les éléments d'actif étaient presque entièrement amortis.)

10.67 Ainsi, la prévision d'un rendement sur la valeur comptable nette comme seul point de repère ne constitue probablement pas une base significative pour l'évaluation de l'équité d'un loyer. Il convient de noter que, dans son quatrième rapport à la Chambre des communes de 1997, le Comité des comptes publics a formulé un certain nombre de recommandations sur la cession du système de navigation aérienne à une société sans but lucratif. Le rapport recommande, entre autres, que pour toute cession planifiée, le gouvernement obtienne des évaluations officielles de conseillers indépendants et qu'il le fasse après que la nature et la valeur des éléments d'actif à céder ont été clairement définies, et qu'il utilise également ces évaluations comme point de repère avant d'entamer des négociations.

10.68 Information sur la juste valeur marchande pertinente pour la prise de décisions. À notre avis, avant d'entamer des négociations sur chaque cession et de renégocier des ententes en vigueur avec les aéroports, le Ministère aurait dû déterminer une gamme de justes valeurs marchandes pour chaque aéroport. Lorsqu'on évalue la juste valeur marchande d'une entité qui est une entreprise en exploitation, sans capital-actions et autofinancée

À l'encontre de la juste valeur marchande, la valeur comptable ne rend pas compte de l'attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants.

Pièce 10.14

Définition de la capacité de financement

Lorsqu'on évalue la valeur d'exploitation d'une entité, il est important de tester cette valeur sur les marchés financiers. Dans ce cas, comme la société devait être entièrement financée par des emprunts, le test des marchés devait aider à déterminer le montant que les investisseurs consentiraient à risquer dans cette entreprise. Ce test des marchés, ou évaluation de la capacité de financement de l'entité, fournit une autre indication du caractère raisonnable de la valeur estimée.

Source : Le *Rapport du vérificateur général* d'octobre 1997, chapitre 19, Transports Canada – La commercialisation du système de navigation aérienne

une position plancher pour que le gouvernement puisse déterminer s'il se trouve dans une situation « non moins avantageuse » (voir les paragraphes 10.76 et 10.77). La position plancher ne représente pas une gamme complète des valeurs possibles pour un rendement équitable. De surcroît, comme le Ministère négociait chaque entente avec une seule partie et en dehors du milieu concurrentiel habituel, il ne pouvait informer les décideurs de la façon dont les offres présentées par les administrations aéroportuaires dans la deuxième série de cessions et toute proposition de réduction du loyer pourraient se comparer à une gamme acceptable de justes valeurs marchandes.

10.66 Au moment de la cession, Transports Canada s'est appuyé sur la valeur comptable nette pour déterminer un élément clé de la formule des AAL. Nous avons aussi remarqué que Transports Canada a également utilisé la valeur comptable nette comme point de repère lorsqu'il a demandé au Conseil du Trésor d'approuver la renégociation des baux à Vancouver, Edmonton et Calgary. En général, la valeur comptable diffère grandement de la juste valeur marchande. À l'encontre de cette dernière, la valeur comptable ne rend pas compte de l'attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants. La valeur comptable se détermine plutôt en fonction des coûts historiques. (Par exemple, en 1989, l'évaluation de l'aéroport de Montréal a donné un chiffre trois fois plus élevé que pour l'aéroport de Calgary. Ce résultat a été obtenu parce que la valeur comptable nette de Montréal avait été calculée pour deux aéroports — Dorval et Mirabel — et que les coûts devaient être recouvrés auprès des utilisateurs, alors que Calgary ne possédait qu'un aéroport. L'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto est un autre exemple. Selon le Ministère, avant de négocier la cession en 1995, la juste valeur des affaires côté piste et côté général de l'aérogare de l'aéroport Pearson aurait été minime, car les éléments d'actif étaient presque entièrement amortis.)

10.67 Ainsi, la prévision d'un rendement sur la valeur comptable nette comme seul point de repère ne constitue probablement pas une base significative pour l'évaluation de l'équité d'un loyer. Il convient de noter que, dans son quatrième rapport à la Chambre des communes de 1997, le Comité des comptes publics a formulé un certain nombre de recommandations sur la cession du système de navigation aérienne à une société sans but lucratif. Le rapport recommande, entre autres, que pour toute cession planifiée, le gouvernement obtienne des évaluations officielles de conseillers indépendants et qu'il le fasse après que la nature et la valeur des éléments d'actif à céder ont été clairement définies, et qu'il utilise également ces évaluations comme point de repère avant d'entamer des négociations.

10.68 Information sur la juste valeur marchande pertinente pour la prise de décisions. À notre avis, avant d'entamer des négociations sur chaque cession et de renégocier des ententes en vigueur avec les aéroports, le Ministère aurait dû déterminer une gamme de justes valeurs marchandes pour chaque aéroport. Lorsqu'on évalue la juste valeur marchande d'une entité qui est une entreprise en exploitation, sans capital-actions et autofinancée

À l'encontre de la juste valeur marchande, la valeur comptable ne rend pas compte de l'attrait commercial réel que représente une entreprise en exploitation capable de générer des revenus importants.

Pièce 10.14

Définition de la capacité de financement

Lorsqu'on évalue la valeur d'exploitation d'une entité, il est important de tester cette valeur sur les marchés financiers. Dans ce cas, comme la société devait être entièrement financée par des emprunts, le test des marchés devait aider à déterminer le montant que les investisseurs consentiraient à risquer dans cette entreprise. Ce test des marchés, ou évaluation de la capacité de financement de l'entité, fournit une autre indication du caractère raisonnable de la valeur estimée.

Source : Le *Rapport du vérificateur général* d'octobre 1997, chapitre 19, Transports Canada – La commercialisation du système de navigation aérienne

entièrement par emprunt, il est important d'effectuer un test de la « capacité de financement » (voir la pièce 10.14). La capacité de financement est la mesure du montant que les investisseurs seraient prêts à risquer dans une entreprise, et c'est un bon indicateur pratique de la juste valeur marchande. En tant que telle, elle fait partie intégrante de la méthode des flux monétaires actualisés utilisée pour déterminer la valeur actuelle nette que représente l'attrait commercial d'une entreprise.

Le manque d'information sur la juste valeur marchande dans les analyses de rentabilisation effectuees à l'appui des cessions a de graves répercussions.

10.69 Le manque d'information sur la juste valeur marchande dans les analyses de rentabilisation effectuées à l'appui des cessions a, d'après nous, deux grandes répercussions. D'abord, cela signifie qu'on n'a pas communiqué au Ministre, au Conseil du Trésor et/ou au Cabinet tous les faits pertinents — soit une gamme complète des valeurs possibles pour chaque aéroport à céder. Ensuite, on ne leur a pas donné de point de repère approprié leur permettant de déterminer si, par exemple, les montants du loyer qu'on leur demandait d'approuver étaient justes et présentaient un caractère raisonnable.

10.70 Il est bon de noter que, toujours sans avoir obtenu les renseignements essentiels sur l'attrait commercial de l'entreprise, Transports Canada a ensuite renégocié des réductions de loyer totalisant 289 millions de dollars estimatifs pour trois des quatre aéroports du RNA de la première série de cessions.

10.71 Après les renégociations et dans le cadre de son évaluation quinquennale de la première série de cessions, Transports Canada a analysé l'équité des loyers imposés aux quatre AAL. Après un examen du taux de rendement pour l'État et le recours à une méthode très conservatrice, l'analyse a révélé que le loyer des quatre aéroports, tel qu'il a été renégocié, était bien inférieur à la valeur marchande. En outre, rien ne prouvait que les administrations ne pouvaient se permettre de payer le loyer original. Le Ministère n'a pas encore mené d'évaluation semblable pour les aéroports cédés de la deuxième série.

10.72 Avant d'entamer la négociation ou la renégociation de conventions de cession d'aéroports, le gouvernement devrait obtenir d'un spécialiste indépendant compétent son opinion officielle sur la juste valeur marchande de ce qui est cédé et s'appuyer sur cette information pour évaluer et établir une position sur des frais de location équitables.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.106.*

Le gouvernement se trouve-t-il dans une situation plus avantageuse?

10.73 En 1992, le gouvernement a demandé explicitement à Transports Canada de s'assurer qu'il se trouverait dans une situation « non moins avantageuse » par suite des cessions d'aéroports, sous deux points de vue. D'abord, la situation financière du gouvernement devait être « non moins avantageuse » en général après les cessions qu'auparavant, compte tenu de toutes ses responsabilités à l'égard de tous les aéroports pris dans leur ensemble. Cette situation serait mesurée en fonction de la valeur actuelle nette de l'incidence sur le cadre financier du gouvernement et des niveaux de référence du Ministère (son budget). Ensuite, le gouvernement devait être dans une situation « non moins avantageuse » à chacun des aéroports et devait en fait, au cours de la durée du bail, se trouver dans une situation plus avantageuse financièrement que si Transports Canada avait continué d'exploiter l'aéroport. Selon Transports Canada, le fait d'être dans une situation « non moins avantageuse » à cet égard est un critère essentiel pour déterminer si le gouvernement se doit de mettre en œuvre une proposition propre à chaque cession.

(La pièce 10.15 comprend la définition du concept situation « non moins avantageuse »).

10.74 Situation « non moins avantageuse » en général. Pour ce qui est de la notion de situation « non moins avantageuse » du premier point de vue, nous voulions examiner toute analyse effectuée par Transports Canada afin de déterminer si le gouvernement se trouvait dans une situation « non moins avantageuse » en général. Nous avons constaté que Transports Canada n'a pas encore déterminé ni mis à jour, pour chaque cession, l'incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement. Il n'a pas non plus mis à jour son évaluation de l'incidence des cessions d'aéroports sur son propre budget (niveaux de référence) et ce, sur une base cumulative depuis 1996.

10.75 Une telle activité servirait de moyen de contrôle pour aider à s'assurer que le financement fédéral aux aéroports n'augmenterait pas à long terme par suite des cessions. Comme ces cessions ont eu lieu une à la fois, une analyse effectuée en temps opportun afin de déterminer si le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » en général aurait, à notre avis, fourni aux décideurs une carte de pointage utile. L'analyse aurait révélé, par exemple, l'incidence cumulative des cessions sur les mouvements de trésorerie et la situation financière globale du gouvernement et du Ministère pendant la durée des baux. Ces renseignements se seraient ajoutés à un ensemble complet de données factuelles nécessaires aux décideurs pour étudier les nouvelles propositions de cession et toute renégociation et prendre une décision à ces égards. Nous pensons que Transports Canada devrait fournir au Parlement une telle information dans ses rapports sur la reddition de comptes.

10.76 S'assurer que le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » à chaque cession d'aéroports. Dans l'évaluation des offres des administrations aéroportuaires de la deuxième série de cessions visant à s'assurer que le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse », nous constatons que le Ministère a changé des paramètres clés utilisés pour déterminer si le gouvernement se trouverait dans une telle situation par suite des cessions; en outre, nous constatons que ces paramètres ont changé au fil du temps. Ainsi, pour les cessions des aéroports gérés par des AAL, le Ministère a appliqué une politique d'établissement de prix compensatoires (ou hypothèse de plein recouvrement des coûts — c'est-à-dire qu'il n'a pas établi de provision pour les futurs travaux d'agrandissement, des grandes améliorations ou des projets commerciaux, car ils devaient être financés entièrement à partir de nouvelles sources de revenus et non des crédits du Ministère). Cependant, dans le cas de la cession de l'aéroport Pearson de Toronto, premier aéroport géré par une AAC, le Ministère a conclu qu'il aurait à financer une partie importante des travaux d'immobilisations nécessaires pour l'expansion future — et que les fonds proviendraient des revenus de l'aéroport. Fort de sa conclusion, Transports Canada a alors présenté au Conseil du Trésor une analyse de rentabilisation selon laquelle le gouvernement serait en meilleure posture financière, soit de 271 millions de dollars à 829 millions de dollars, par suite de la

Transports Canada n'a pas encore déterminé ni mis à jour l'incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement et, sur une base cumulative depuis 1996, sur son propre budget.

Pièce 10.15

Définition du concept de situation « non moins avantageuse »

Situation « non moins avantageuse » signifie que la valeur actuelle nette des paiements de loyer au cours des 20 premières années du bail doit être égale ou supérieure à la valeur actuelle nette des mouvements de trésorerie prévus pour l'aéroport si Transports Canada avait continué de le gérer et de l'exploiter. (Situation « non moins avantageuse » pour chacun des aéroports.)

La situation financière du gouvernement après la cession ne devait pas être pire qu'avant la cession, mesurée selon la valeur actuelle nette de l'incidence sur le cadre financier. (Situation « non moins avantageuse » dans l'ensemble.)

Source : Transports Canada

(La pièce 10.15 comprend la définition du concept situation « non moins avantageuse »).

10.74 Situation « non moins avantageuse » en général. Pour ce qui est de la notion de situation « non moins avantageuse » du premier point de vue, nous voulions examiner toute analyse effectuée par Transports Canada afin de déterminer si le gouvernement se trouvait dans une situation « non moins avantageuse » en général. Nous avons constaté que Transports Canada n'a pas encore déterminé ni mis à jour, pour chaque cession, l'incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement. Il n'a pas non plus mis à jour son évaluation de l'incidence des cessions d'aéroports sur son propre budget (niveaux de référence) et ce, sur une base cumulative depuis 1996.

10.75 Une telle activité servirait de moyen de contrôle pour aider à s'assurer que le financement fédéral aux aéroports n'augmenterait pas à long terme par suite des cessions. Comme ces cessions ont eu lieu une à la fois, une analyse effectuée en temps opportun afin de déterminer si le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » en général aurait, à notre avis, fourni aux décideurs une carte de pointage utile. L'analyse aurait révélé, par exemple, l'incidence cumulative des cessions sur les mouvements de trésorerie et la situation financière globale du gouvernement et du Ministère pendant la durée des baux. Ces renseignements se seraient ajoutés à un ensemble complet de données factuelles nécessaires aux décideurs pour étudier les nouvelles propositions de cession et toute renégociation et prendre une décision à ces égards. Nous pensons que Transports Canada devrait fournir au Parlement une telle information dans ses rapports sur la reddition de comptes.

10.76 S'assurer que le gouvernement se trouve dans une situation « non moins avantageuse » à chaque cession d'aéroports. Dans l'évaluation des offres des administrations aéroportuaires de la deuxième série de cessions visant à s'assurer que le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse », nous constatons que le Ministère a changé des paramètres clés utilisés pour déterminer si le gouvernement se trouverait dans une telle situation par suite des cessions; en outre, nous constatons que ces paramètres ont changé au fil du temps. Ainsi, pour les cessions des aéroports gérés par des AAL, le Ministère a appliqué une politique d'établissement de prix compensatoires (ou hypothèse de plein recouvrement des coûts — c'est-à-dire qu'il n'a pas établi de provision pour les futurs travaux d'agrandissement, des grandes améliorations ou des projets commerciaux, car ils devaient être financés entièrement à partir de nouvelles sources de revenus et non des crédits du Ministère). Cependant, dans le cas de la cession de l'aéroport Pearson de Toronto, premier aéroport géré par une AAC, le Ministère a conclu qu'il aurait à financer une partie importante des travaux d'immobilisations nécessaires pour l'expansion future — et que les fonds proviendraient des revenus de l'aéroport. Fort de sa conclusion, Transports Canada a alors présenté au Conseil du Trésor une analyse de rentabilisation selon laquelle le gouvernement serait en meilleure posture financière, soit de 271 millions de dollars à 829 millions de dollars, par suite de la

Transports Canada n'a pas encore déterminé ni mis à jour l'incidence cumulative des cessions sur le cadre financier du gouvernement et, sur une base cumulative depuis 1996, sur son propre budget.

Pièce 10.15

Définition du concept de situation « non moins avantageuse »

Situation « non moins avantageuse » signifie que la valeur actuelle nette des paiements de loyer au cours des 20 premières années du bail doit être égale ou supérieure à la valeur actuelle nette des mouvements de trésorerie prévus pour l'aéroport si Transports Canada avait continué de le gérer et de l'exploiter. (Situation « non moins avantageuse » pour chacun des aéroports.)
La situation financière du gouvernement après la cession ne devait pas être pire qu'avant la cession, mesurée selon la valeur actuelle nette de l'incidence sur le cadre financier. (Situation « non moins avantageuse » dans l'ensemble.)

Source : Transports Canada

Dans l'évaluation des offres des administrations aéroportuaires visant à s'assurer que le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse », le Ministère a changé des paramètres clés. Les répercussions de tels changements n'ont pas été pleinement évaluées sur le plan de l'équité, ni dûment étayées.

cession de Pearson. L'hypothèse d'établissement de prix compensatoires qu'il avait utilisée dans toutes les cessions antérieures aurait révélé des résultats grandement différents. Le gouvernement se serait trouvé dans une situation nettement moins favorable — si ce n'est dans une situation « moins avantageuse » — possiblement avec quelques centaines de millions de dollars en moins. Le Ministère a établi deux positions planchers à peu près au même moment, l'une avec une hypothèse explicite selon laquelle il financerait les travaux d'immobilisations, et l'autre, sans une telle hypothèse. La différence entre les positions planchers était énorme, allant de plus de 621 millions de dollars à plus de 1 milliard de dollars au cours de la durée du bail. Dans son évaluation quinquennale effectuée quelques années plus tard et visant à mesurer la situation financière du gouvernement après la cession des quatre aéroports gérés par des AAL, le Ministère est revenu à son hypothèse antérieure, soit la politique d'établissement de prix compensatoires. Il signalait que cette politique n'était pas une hypothèse appliquée dans aucune des cessions à des AAC.

10.77 Le Ministère a non seulement élaboré une hypothèse sur les prix compensatoires, mais il nous a informés qu'il avait aussi changé d'autres hypothèses et paramètres pour déterminer si le gouvernement se trouverait dans une situation financière « non moins avantageuse » dans le cas de cessions individuelles. Il a apporté ces changements pour tenir compte des modifications survenues dans la politique et le contexte économique, la politique administrative et les directives du gouvernement au cours des huit années des cessions. Les répercussions de ces changements sur la position plancher qu'il avait adoptée dans les ententes déjà négociées et sur les renégociations n'ont jamais été entièrement évaluées du point de vue de l'équité et de la justice ni bien justifiées. Les changements dans les hypothèses et paramètres et leur raison d'être n'ont pas non plus été clairement signalés au Ministre ni au Conseil du Trésor ni au Cabinet lorsqu'on soumettait une nouvelle proposition de cession. Nous considérons que le fait de ne pas avoir présenté aux décideurs ce continuum contextuel était une grave lacune dans le processus de cession. Nous sommes inquiets de ce que cela ait pu conduire à des modalités moins favorables dans certains baux que dans d'autres.

10.78 Pour chacun des quatre aéroports cédés à des AAC de notre échantillon, nous avons demandé à Transports Canada, à la fin des négociations, l'analyse qu'il avait effectuée pour déterminer si le gouvernement serait dans une situation « non moins avantageuse » pendant la durée de validité du bail (c'est-à-dire, sa position plancher). Nous avons examiné les documents disponibles, mais nous avons constaté que la méthode utilisée était très conceptuelle et fondée sur des données historiques non vérifiées. L'analyse était également pleine de jugements et d'hypothèses sur ce qu'aurait fait le Ministère dans l'avenir (règle générale 18 à 20 ans) dans des domaines comme les investissements en capital et le fonctionnement s'il avait continué d'exploiter les aéroports. La position plancher était ce que l'un des conseillers financiers de Transports Canada appelait la meilleure estimation « au jugé ». Étant donné les scénarios fortement hypothétiques et la méthode utilisée pour arriver à la position plancher, nous ne pouvons fournir quelque assurance quant à savoir si le gouvernement se trouvait dans une situation financière meilleure ou, au contraire, dans une situation moins avantageuse lors de la cession. En outre, nous considérons qu'une méthode fondée sur de nombreuses hypothèses importantes a posteriori de ce qu'aurait fait Transports Canada s'il avait continué d'exploiter les aéroports n'est pas appropriée pour déterminer sa situation en tout temps après la cession. Il sera de plus en plus difficile de déterminer cette situation au fil des

ans, et elle deviendra de plus en plus abstraite; de plus, Transports Canada s'est déjà presque entièrement retiré des affaires aéroportuaires.

10.79 En 1999, le cabinet d'experts-conseils recruté par le Ministère a effectué une analyse a posteriori de la situation financière du gouvernement dans le cas de chacune des cessions aux quatre administrations aéroportuaires locales pour déterminer s'il était dans une situation « non moins avantageuse » après la cession. Le Ministère n'a pas en main beaucoup de documents clés recueillis par ses experts-conseils à l'appui de leur analyse. Il nous a informés que cela découlait d'une décision prise afin d'assurer la confidentialité de l'information fournie par les administrations aéroportuaires à ses experts-conseils.

10.80 Il est à notre avis extraordinaire que le Ministère convienne d'une mesure telle qu'elle lui restreignait l'accès à l'information essentielle pour comprendre la base et le contexte de l'analyse de ses experts-conseils ainsi que leurs conclusions — alors que ces dernières pourraient servir de fondement à ses recommandations au Conseil du Trésor et au Cabinet. Nous remarquons que, aux termes des dispositions de cession, le Ministère avait déjà un droit de regard général sur ce genre de renseignements. En raison de la nouvelle disposition du Ministère à l'égard de l'analyse et des conclusions des experts-conseils, Transports Canada n'avait même pas, par exemple, la liste ni les copies des rapports des experts-conseils et des documents justificatifs de ces derniers pour préparer l'analyse. Les notes clés ou les transcriptions des entrevues de recherche des faits auprès des administrations aéroportuaires, des transporteurs aériens, des milieux financiers et d'autres ministères fédéraux n'étaient pas disponibles. Nous remarquons que le Ministère ne pouvait nous fournir de documents indiquant la preuve utilisée à l'appui des hypothèses clés et des extrapolations dans les domaines comme l'établissement de prix, le recouvrement des coûts et les dépenses en capital. Il n'a pu non plus nous fournir de fichiers informatiques contenant les modèles utilisés pour déterminer sa situation financière à la suite de la première série de cessions.

10.81 Nous ne pouvons donc vérifier les résultats de l'analyse ni fournir aucune assurance à leur égard. Cela dit, l'analyse a révélé qu'au cours des cinq premières années suivant les cessions, le gouvernement se trouvait dans une situation financière plus avantageuse à un aéroport, légèrement pire à un autre, neutre à un troisième aéroport (ni meilleure ni pire) et bien pire au quatrième aéroport. Bien que l'analyse ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 $ — à peu près un an avant la fin de notre vérification en février 2000, nous avons constaté que les décideurs, y compris le Conseil du Trésor, n'en avaient pas encore vu les résultats.

10.82 Transports Canada n'a pas encore effectué d'analyse semblable pour les autres aéroports du RNA de notre échantillon (Toronto, Ottawa, Moncton et Victoria).

Transports Canada n'a pas analysé l'incidence financière globale des cessions d'aéroports

10.83 À notre avis, le Ministère doit élaborer une méthode crédible pour mesurer l'incidence financière globale des cessions d'aéroports après les cessions côté avantages et côté coûts. Son évaluation de la première série de cessions d'aéroports du RNA, qui s'est déroulée pendant les trois dernières années, a fait intervenir de nombreux conseillers financiers. Il est donc déconcertant que Transports Canada ait encore à établir un cadre approprié pour évaluer l'incidence financière globale des cessions d'aéroports en tout temps après les cessions pendant

Il est à notre avis extraordinaire que le Ministère convienne d'une mesure telle qu'elle lui restreignait l'accès à de l'information essentielle sur laquelle s'appuyait l'analyse de ses experts-conseils ainsi que leurs conclusions.

Il est donc déconcertant que Transports Canada ait encore à établir un cadre approprié pour évaluer l'incidence financière globale des cessions d'aéroports en tout temps après les cessions pendant les 60 années de la durée des baux, et pour en rendre compte.

les 60 années de la durée des baux, et pour en rendre compte.

10.84 Transports Canada devrait recueillir périodiquement de l'information sur la juste valeur marchande à utiliser pour l'évaluation du caractère approprié des loyers qu'il a déjà négociés, pour l'établissement d'un point de repère acceptable et l'évaluation de toute proposition d'une administration aéroportuaire visant à renégocier son bail en vigueur. Il devrait utiliser les résultats de tels travaux comme fondement de nouvelles propositions de renégociation.

10.85 Avant de négocier ou de renégocier des cessions d'aéroports, Transports Canada devrait fixer un montant minimal comme position plancher pour déterminer si les offres des administrations laisseront le gouvernement dans une situation « non moins avantageuse » qu'auparavant. Le Ministère devrait bien justifier toutes les hypothèses sur lesquelles s'appuie sa position plancher et tout changement qui leur est apporté au fil des ans, et devrait les communiquer clairement aux décideurs quand il demande leur approbation pour les conventions de cession ou toute convention renégociée.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.106.*

10.86 Lorsqu'il a recours à des experts-conseils de l'extérieur pour effectuer des analyses financières liées aux cessions d'aéroports, Transports Canada devrait tenir à jour la documentation et les dossiers appropriés.

Réponse du Ministère : *Transports Canada continuera de tenir la documentation et les dossiers requis lorsqu'il fera appel aux services d'experts-conseils de l'extérieur.*

10.87 Transports Canada devrait trouver une solution de rechange à son évaluation actuelle visant à déterminer si la situation est « non moins avantageuse » qu'auparavant afin de mesurer l'incidence financière globale des cessions d'aéroports en tout temps après les cessions au cours des 60 années de la durée des baux, et rendre compte des résultats aux décideurs et au Parlement en temps opportun.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.106.*

La qualité de l'information fournie aux décideurs doit être grandement améliorée

10.88 Transports Canada n'est pas autorisé à négocier quelque modification aux baux conclus avec les AAL, qui aurait une incidence sur les dispositions financières, sans obtenir d'abord l'approbation du Conseil du Trésor. Notre examen de l'analyse effectuée par le Ministère à l'appui de la renégociation des baux à Vancouver, Calgary et Edmonton a suscité en nous de grandes préoccupations au sujet de la qualité de l'information qu'il a fournie au Conseil du Trésor.

10.89 Renégociations. Quand il a fait paraître la Politique nationale des aéroports en 1994, le gouvernement a annoncé qu'il utiliserait, pour la deuxième série de cessions à des administrations aéroportuaires canadiennes (les AAC), une nouvelle formule type pour calculer les loyers (voir les pièces 10.16a et 10.16b). La formule de location et les principes de responsabilité à appliquer différaient de ceux qui avaient été appliqués lors de la première série de cessions aux AAL. Le Ministre a accepté de renégocier ces ententes à la lumière de la nouvelle Politique nationale des aéroports et des principes de responsabilité envers le public. En 1995, Transports Canada a commencé à renégocier les modalités financières des baux pour trois des quatre aéroports gérés par des AAL (Vancouver, Calgary et Edmonton) cédés en 1992.

10.90 En 1995, Transports Canada a retenu les services d'un conseiller financier pour évaluer les répercussions financières de la nouvelle formule de location employée pour les ententes avec des AAL avant de l'utiliser dans la cession des aéroports restants à des administrations aéroportuaires canadiennes. Nous n'avons pas vérifié cette évaluation, mais c'était à notre avis une activité importante pour fournir un aperçu de l'équité de la nouvelle formule de location employée pour les AAC par rapport à la formule utilisée à l'origine pour les AAL. Plus tard en 1995, quand Transports Canada a commencé à renégocier avec les AAL à Vancouver, Calgary et Edmonton, il connaissait

Pièce 10.16a

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires locales (AAL)

AAL

LOYER DE BASE

Composantes commerciales	Revenus de base	-	Coûts de base	=	Loyer de base
Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d'atterrissage prévus par les transporteurs aériens	-	Coûts prévus pour l'exploitation de l'aéroport	=	Loyer de base de l'AGCP
Concessions	Frais de location des boutiques	-	Coûts prévus pour l'entretien de l'espace loué	=	Loyer de base des concessions
Biens-fonds (loyer de base)	Frais de location se rapportant aux baux fonciers en vigueur à la date de cession	-	Non applicables	=	Loyer de base des biens-fonds

+

LOYER DE PARTICIPATION

Composantes commerciales	Revenus réels	-	Revenus prévus		Pourcentage de participation applicable	=	Loyer de participation
Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d'atterrissage réels des transporteurs aériens	-	Frais minimaux d'atterrissage prévus par les transporteurs aériens		Varie de 8 % à 25 %	=	Loyer de participation de l'aérogare et du côté piste
Concessions	Frais de location réels des boutiques	-	Frais de location déclarés par les boutiques	X	Taux applicable	=	Loyer de participation des concessions
Frais d'améliorations aéroportuaires (FAA)	Revenus réels provenant des FAA	-	Non applicables			=	Loyer de participation sur les FAA
Biens-fonds (Loyer de participation)	Autres revenus réels	-	Non applicables			=	Loyer de participation en fonction des biens-fonds
Autres	Loyer fondé sur la juste valeur marchande	-	Non applicables			=	Loyer sur les autres revenus

Source : Transports Canada

10.90 En 1995, Transports Canada a retenu les services d'un conseiller financier pour évaluer les répercussions financières de la nouvelle formule de location employée pour les ententes avec des AAL avant de l'utiliser dans la cession des aéroports restants à des administrations aéroportuaires canadiennes. Nous n'avons pas vérifié cette évaluation, mais c'était à notre avis une activité importante pour fournir un aperçu de l'équité de la nouvelle formule de location employée pour les AAC par rapport à la formule utilisée à l'origine pour les AAL. Plus tard en 1995, quand Transports Canada a commencé à renégocier avec les AAL à Vancouver, Calgary et Edmonton, il connaissait

Pièce 10.16a

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires locales (AAL)

AAL

LOYER DE BASE

Composantes commerciales	Revenus de base	-	Coûts de base	=	Loyer de base
Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d'atterrissage prévus par les transporteurs aériens	-	Coûts prévus pour l'exploitation de l'aéroport	=	Loyer de base de l'AGCP
Concessions	Frais de location des boutiques	-	Coûts prévus pour l'entretien de l'espace loué	=	Loyer de base des concessions
Biens-fonds (loyer de base)	Frais de location se rapportant aux baux fonciers en vigueur à la date de cession	-	Non applicables	=	Loyer de base des biens-fonds

+

LOYER DE PARTICIPATION

Composantes commerciales	Revenus réels	-	Revenus prévus		Pourcentage de participation applicable	=	Loyer de participation
Aérogare générale/Côté piste (AGCP)	Frais d'atterrissage réels des transporteurs aériens	-	Frais minimaux d'atterrissage prévus par les transporteurs aériens		Varie de 8 % à 25 %	=	Loyer de participation de l'aérogare et du côté piste
Concessions	Frais de location réels des boutiques	-	Frais de location déclarés par les boutiques	X	Taux applicable	=	Loyer de participation des concessions
Frais d'améliorations aéroportuaires (FAA)	Revenus réels provenant des FAA	-	Non applicables			=	Loyer de participation sur les FAA
Biens-fonds (Loyer de participation)	Autres revenus réels	-	Non applicables			=	Loyer de participation en fonction des biens-fonds
Autres	Loyer fondé sur la juste valeur marchande	-	Non applicables			=	Loyer sur les autres revenus

Source : Transports Canada

l'opinion du conseiller financier selon laquelle l'application de la nouvelle formule à ces administrations aéroportuaires locales aurait pour elles des répercussions financières minimales. Nous comprenons que la renégociation des ententes de la première série de cessions pouvait avoir une incidence financière, mais nous nous attendions à ce que Transports Canada eût évalué chaque élément faisant l'objet de la renégociation, mesuré l'incidence du point de vue de l'équité par rapport aux ententes de la deuxième série (cessions à des AAC), et présenté cette information au Conseil du Trésor et au Cabinet. Les ententes renégociées ont bel et bien réduit le flux de revenus ou loyers payables au Ministère d'une somme totale estimative de 289 millions de dollars au cours de la durée des trois baux. Qui plus est, rien n'indique clairement, à notre avis, quels seraient les bénéfices pour l'État des réductions importantes de loyers renégociés. Le Ministère nous a informés que les avantages consistaient à faire face aux pressions suivantes qui motivaient les renégociations :

- croissance et trafic passagers accélérés;
- pressions qui entraînent indirectement l'accélération des travaux d'immobilisations;
- la supériorité perçue du modèle de location des AAC;
- le désir d'instaurer les principes de responsabilité envers le public.

Le Ministère a également fait savoir qu'il voulait rectifier une inéquation entre les

Pièce 10.16b

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)

LOYER DE BASE

Revenus de base	-	Coûts de base	=	Loyer de base
Montant déclaré en $ par passager multiplié par le nombre réel de passagers jusqu'à un plafond rajusté en fonction de l'IPC*	-	Coûts de base prévus, rajustés en fonction de l'IPC	=	Loyer de base

+

LOYER DE PARTICIPATION

Revenus réels	-	Revenus de base		Pourcentage de participation applicable	=	Loyer de participation
Revenus bruts réels	-	Montant prévu en $ par passager multiplié par le nombre réel de passagers jusqu'à un plafond rajusté en fonction de l'IPC	X	Varie de 0 % à 35 % Taux applicable	=	Loyer de participation

Note : Le loyer global pourrait être négatif pour les années précédant l'autonomie.

IPC : Indice des prix à la consommation.

Source : Transports Canada

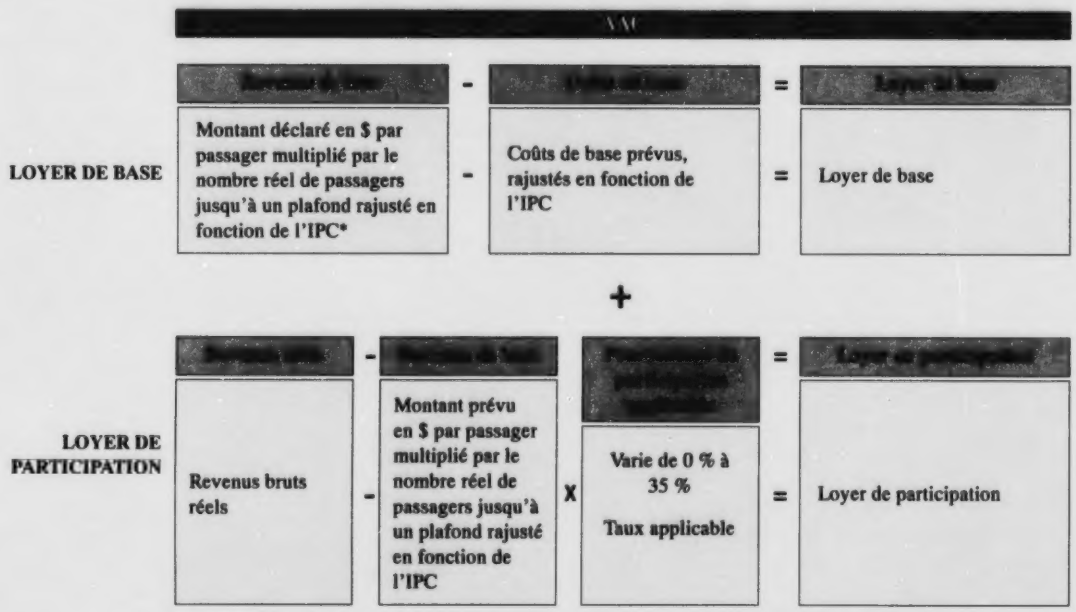
l'opinion du conseiller financier selon laquelle l'application de la nouvelle formule à ces administrations aéroportuaires locales aurait pour elles des répercussions financières minimales. Nous comprenons que la renégociation des ententes de la première série de cessions pouvait avoir une incidence financière, mais nous nous attendions à ce que Transports Canada eût évalué chaque élément faisant l'objet de la renégociation, mesuré l'incidence du point de vue de l'équité par rapport aux ententes de la deuxième série (cessions à des AAC), et présenté cette information au Conseil du Trésor et au Cabinet. Les ententes renégociées ont bel et bien réduit le flux de revenus ou loyers payables au Ministère d'une somme totale estimative de 289 millions de dollars au cours de la durée des trois baux. Qui plus est, rien n'indique clairement, à notre avis, quels seraient les bénéfices pour l'État des réductions importantes de loyers renégociés. Le Ministère nous a informés que les avantages consistaient à faire face aux pressions suivantes qui motivaient les renégociations :

- croissance et trafic passagers accélérés;
- pressions qui entraînent indirectement l'accélération des travaux d'immobilisations;
- la supériorité perçue du modèle de location des AAC;
- le désir d'instaurer les principes de responsabilité envers le public.

Le Ministère a également fait savoir qu'il voulait rectifier une inéquation entre les

Pièce 10.16b

Aperçu de la formule de location à bail — Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC)



Note : Le loyer global pourrait être négatif pour les années précédant l'autonomie.

IPC : Indice des prix à la consommation.

Source : Transports Canada

modèles utilisés pour les AAL et ceux utilisés pour les AAC à l'égard de l'imposition d'un loyer en fonction des FAA (frais d'améliorations aéroportuaires).

10.91 Nous constatons que l'un des cinq avantages que nous a mentionnés le Ministère, la supériorité perçue du modèle de location pour les AAC, n'a pas été signalé au Conseil du Trésor ni au Cabinet. De plus, le Ministère n'a pas éliminé les inéquations dans les formules de location. En réalité, les renégociations ont créé de nouvelles inéquations (voir le paragraphe 10.95).

10.92 L'information fournie au Conseil du Trésor et au Cabinet était inexacte et incomplète. En décembre 1996, au cours des renégociations, Transports Canada a informé le Conseil du Trésor que les AAL de Calgary et d'Edmonton adopteraient la nouvelle formule de location au complet et que Vancouver l'adopterait en partie. Le Ministère a également déclaré que les loyers révisés n'auraient pas de grandes répercussions sur son budget; il prévoyait une réduction de 7,5 millions de dollars à son budget au cours des quatre premières années des baux renégociés. Cependant, cette somme ne représentait pas le coût total des renégociations. Ce n'est que plus tard, quand le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé une analyse de rentabilisation à l'appui des renégociations, que le Ministère a déterminé que les réductions de loyer dans les ententes renégociées s'élèveraient à plus de 124 millions de dollars au cours des cinq premières années. En février 1997, le Conseil du Trésor a approuvé les modifications aux baux, compte tenu du fait que les trois aéroports avaient convenu d'adopter les principes de responsabilité envers le public. Les renégociations avec les administrations aéroportuaires se sont poursuivies et des ententes modifiées ont été signées avec Calgary en avril 1997, Edmonton en décembre 1997 et Vancouver en juin 1998.

10.93 Le processus de renégociation comportait un point faible clé : l'absence d'un examen indépendant et d'une analyse critique des conventions finales avant leur signature. De fait, les ententes étaient grandement différentes de ce qu'avait autorisé le Conseil du Trésor. Nous constatons qu'au moment où les ententes étaient finalisées, Transports Canada n'a pas informé le Conseil du Trésor que, dans les conventions finales renégociées, aucun des aéroports n'avait convenu d'adopter entièrement les principes de responsabilité envers le public et il n'a pas fourni non plus les motifs de leur position. Ces principes sont essentiels pour assurer un cadre de responsabilité uniforme pour tous les aéroports ainsi que la protection des intérêts du gouvernement et des contribuables. Comme le montre la pièce 10.17, les ententes renégociées ne comprenaient pas certains aspects clés des principes de responsabilité envers le public comme l'égalité d'accès pour tous les transporteurs, le caractère raisonnable des frais d'utilisation, des activités conformes à l'objet de l'administration aéroportuaire, la pratique générale d'impartition et les déclarations d'activités opérationnelles visant à éviter les conflits d'intérêts réels ou perçus. À notre avis, le Ministère aurait dû informer le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet des préoccupations exprimées par les administrations aéroportuaires n'ayant pas accepté ces principes de responsabilité envers le public. Ainsi, certaines administrations aéroportuaires n'ont pas accepté les principes se rapportant au caractère raisonnable des frais d'utilisation et à l'égalité d'accès pour tous les transporteurs aériens parce que, selon les documents de Transports Canada, elles craignaient que d'inclure les principes dans leurs lettres patentes pourrait les exposer à des litiges sur le caractère raisonnable des frais et l'égalité d'accès. Nous pensons que ce genre

Le processus de renégociation comportait un point faible clé : l'absence d'un examen indépendant et d'une analyse critique des conventions finales avant leur signature. De fait, les ententes étaient grandement différentes de ce qu'avait autorisé le Conseil du Trésor.

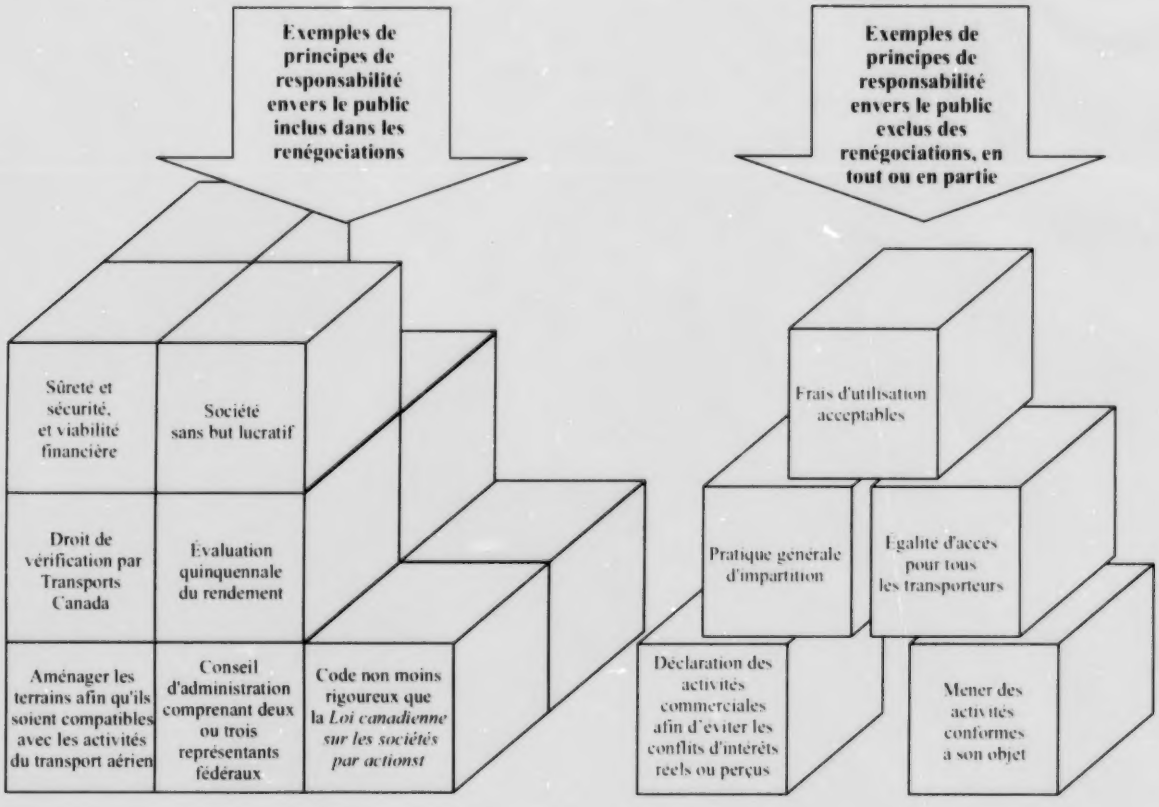
d'omission a considérablement amoindri la qualité de l'information mise à la disposition des décideurs lorsqu'ils ont approuvé les renégociations.

10.94 Question d'équité. L'un des principes devant orienter les cessions d'aéroports à des AAC était que toutes les dispositions financières devaient rendre compte des principes d'équité, de cohérence, d'uniformité et de justice d'une cession par rapport à l'autre. Nous reconnaissons qu'il existe certaines différences entre aéroports et que toutes les dispositions financières doivent tenir compte de ces différences.

10.95 Toutefois, nous avons été surpris de constater qu'après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables (voir la pièce 10.18). Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans. Transports Canada ayant convenu d'un nombre maximal de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d'un loyer de participation (voir la pièce 10.19). Le bail renégocié avec Edmonton comprend également une clause propre à cet

Pièce 10.17

Exemples de principes de responsabilité envers le public inclus dans les renégociations pour la première série de cessions ou exclus de ces renégociations



aéroport prévoyant une stipulation qui entrait en vigueur en 1996 et expirait dix ans plus tard, soit en 2006. Aux termes de cette clause, Transports Canada continuera d'effectuer des paiements de loyer négatifs pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus de l'aéroport. Depuis 1996, le Ministère a payé, à cette fin, 6,4 millions de dollars à l'administration aéroportuaire. La clause prévoit également une subvention beaucoup plus élevée à l'administration aéroportuaire d'Edmonton en cas de ralentissement de l'économie.

10.96 Par suite de ces renégociations, Transports Canada a, de fait, établi trois formules de location différentes relevant essentiellement d'un seul modèle pour les AAC. Lorsque nous ajoutons la formule type pour les AAC appliquée à la deuxième série de cessions et la formule originale pour les AAL, qui s'applique encore à Montréal, nous constatons qu'en réalité, le Ministère administre cinq formules de location différentes.

10.97 Transports Canada n'a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu'elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l'une à l'autre.

10.98 Nous avons été informés que l'équipe qui avait négocié les ententes originales avec les AAL n'avait pas procédé aux renégociations. Le Ministère était d'avis que les responsables de la gestion des baux s'occuperaient de façon plus judicieuse de la renégociation des loyers. Nous constatons que les éléments/principes financiers clés à la base de la première et de la deuxième séries de cessions n'étaient pas appliqués

Transports Canada n'a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu'elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l'une à l'autre.

Pièce 10.18

Aéroports comparables
Trafic passagers en 1998 — Aéroports cédés ou à céder à des administrations aéroportuaires

Palier*	Colombie-Britannique	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique
1	Vancouver 14 870 539		Toronto 25 599 226		
2		**Winnipeg 2 641 940** Calgary 7 884 096 Edmonton 3 762 345	Ottawa 2 939 868		Halifax 2 609 288
				Montréal-Dorval 7 900 132 Montréal-Mirabel 1 169 918	
3	Victoria 1 123 439 Kelowna 897 845	**Regina 836 538** **Saskatoon 769 955**			St. John 755 585
4			Thunder Bay 476 525	**Québec 663 418**	
5	**Prince George 311 918**		London 320 230		
					Moncton 257 205 Saint John 186 156 **Fredericton 199 291** Charlottetown 156 107
6					**Gander 104 016**

*Évaluation des aéroports comparables par Transports Canada aux fins des négociations, par trafic passagers.

Comme les trois aéroports territoriaux du RNA ont été cédés aux gouvernements territoriaux, ils ne figurent pas ci-dessus.

Note : Les aéroports à céder sont indiqués en caractères gras.

Source : Transports Canada

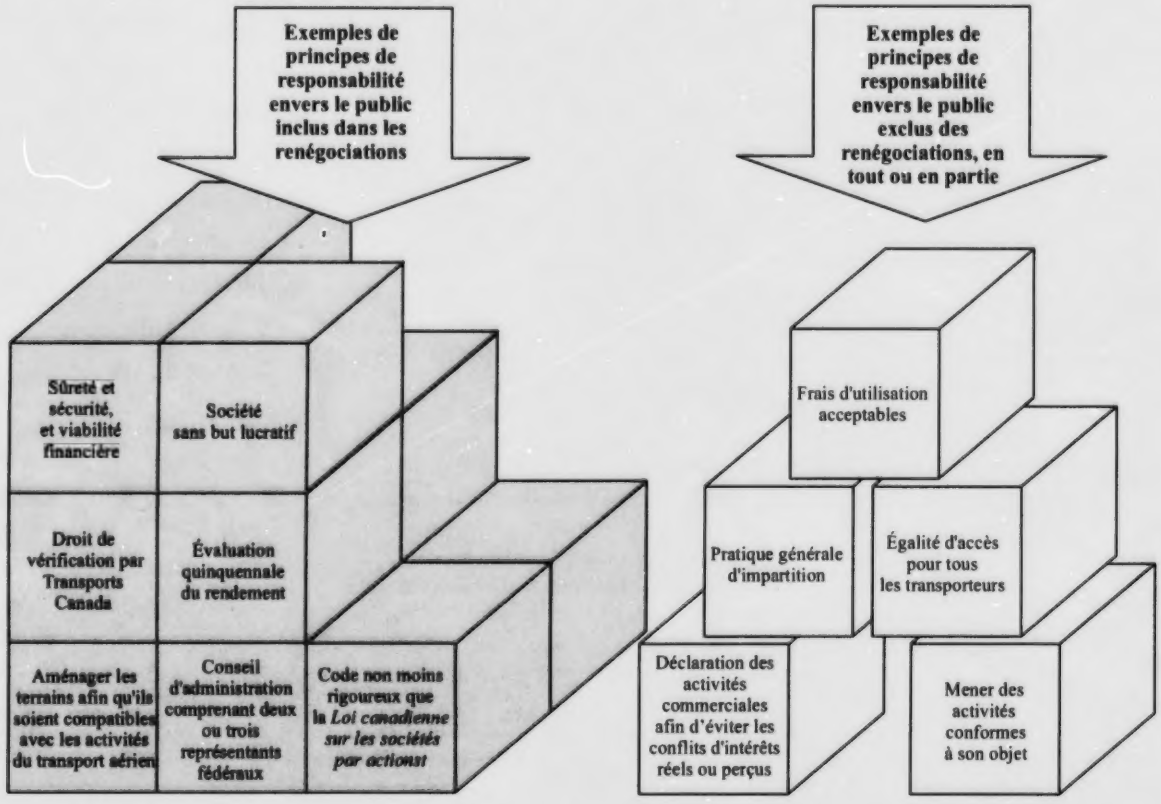
d'omission a considérablement amoindri la qualité de l'information mise à la disposition des décideurs lorsqu'ils ont approuvé les renégociations.

10.94 Question d'équité. L'un des principes devant orienter les cessions d'aéroports à des AAC était que toutes les dispositions financières devaient rendre compte des principes d'équité, de cohérence, d'uniformité et de justice d'une cession par rapport à l'autre. Nous reconnaissons qu'il existe certaines différences entre aéroports et que toutes les dispositions financières doivent tenir compte de ces différences.

10.95 Toutefois, nous avons été surpris de constater qu'après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables (voir la pièce 10.18). Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans, Transports Canada ayant convenu d'un nombre maximal de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d'un loyer de participation (voir la pièce 10.19). Le bail renégocié avec Edmonton comprend également une clause propre à cet

Pièce 10.17

Exemples de principes de responsabilité envers le public inclus dans les renégociations pour la première série de cessions ou exclus de ces renégociations



aéroport prévoyant une stipulation qui entrait en vigueur en 1996 et expirait dix ans plus tard, soit en 2006. Aux termes de cette clause, Transports Canada continuera d'effectuer des paiements de loyer négatifs pour pallier les insuffisances au chapitre des revenus de l'aéroport. Depuis 1996, le Ministère a payé, à cette fin, 6,4 millions de dollars à l'administration aéroportuaire. La clause prévoit également une subvention beaucoup plus élevée à l'administration aéroportuaire d'Edmonton en cas de ralentissement de l'économie.

10.96 Par suite de ces renégociations, Transports Canada a, de fait, établi trois formules de location différentes relevant essentiellement d'un seul modèle pour les AAC. Lorsque nous ajoutons la formule type pour les AAC appliquée à la deuxième série de cessions et la formule originale pour les AAL, qui s'applique encore à Montréal, nous constatons qu'en réalité, le Ministère administre cinq formules de location différentes.

10.97 Transports Canada n'a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu'elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l'une à l'autre.

10.98 Nous avons été informés que l'équipe qui avait négocié les ententes originales avec les AAL n'avait pas procédé aux renégociations. Le Ministère était d'avis que les responsables de la gestion des baux s'occuperaient de façon plus judicieuse de la renégociation des loyers. Nous constatons que les éléments/principes financiers clés à la base de la première et de la deuxième séries de cessions n'étaient pas appliqués

Transports Canada n'a pu démontrer comment les conventions de cession telles qu'elles ont été établies et renégociées selon diverses formules peuvent être équitables, uniformes, justes et cohérentes de l'une à l'autre.

Pièce 10.18

Aéroports comparables
Trafic passagers en 1998 — Aéroports cédés ou à céder à des administrations aéroportuaires

Palier*	Colombie-Britannique	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique
1	Vancouver 14 870 539		Toronto 25 599 226		
2		Winnipeg 2 641 940 Calgary 7 884 096 Edmonton 3 762 345	Ottawa 2 939 868	Montréal-Dorval 7 900 132 Montréal-Mirabel 1 169 918	Halifax 2 609 288
3	Victoria 1 123 439 Kelowna 897 845	Regina 836 538 Saskatoon 769 955			St. John 755 585
4			Thunder Bay 476 525	**Québec 663 418**	
5	**Prince George 311 918**		London 320 230		Moncton 257 205 Saint John 186 156 **Fredericton 199 291** Charlottetown 156 107
6					**Gander 104 016**

*Évaluation des aéroports comparables par Transports Canada aux fins des négociations, par trafic passagers.

Comme les trois aéroports territoriaux du RNA ont été cédés aux gouvernements territoriaux, ils ne figurent pas ci-dessus.

Note : Les aéroports à céder sont indiqués en caractères gras.

Source : Transports Canada

Pièce 10.19

Éléments renégociés de la formule appliquée à Calgary et plafond du loyer en 1996

« ... après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables. Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans, Transports Canada ayant convenu d'un maximum de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d'un loyer de participation.
(paragraphe 10.95)

		Revenus de base		-	Coûts de base	=	Loyer de base	
		Revenus sans max. de passagers	Revenus avec max. de passagers				Loyer sans max. de passagers	Plafond du loyer de base
Revenus courants par passager		8,31 $	8,31 $					
Multipliés par le nombre de passagers	Réels	x 6 662 242 **						
	Max.		6 100 000 *					
		55 363 231 $	50 691 000 $	-	33 234 819 $	=	22 128 412 $	17 456 181 $*

+

Pourcentage				
Revenus réels	-	Revenus réels	=	Loyer de participation
non disponibles		non disponibles		0

*Selon la modification du bail foncier

**Passagers réels

Source : Transports Canada

Pièce 10.19

Éléments renégociés de la formule appliquée à Calgary et plafond du loyer en 1996

> « ... *après la renégociation, les conventions finales ne traitaient pas de la même façon des aéroports comparables. Ainsi, seul le bail renégocié de Calgary comprenait en fait un plafond sur son loyer total (loyer de base et loyer de participation) pour dix ans. Transports Canada ayant convenu d'un maximum de passagers inférieur au nombre réel lors des renégociations et ayant éliminé la clause exigeant le paiement d'un loyer de participation.* »
> (paragraphe 10.95)

		Revenus de base		–	Coûts de base	=	Loyer de base	
		Revenus sans max. de passagers	Revenus avec max. de passagers				Loyer sans max. de passagers	Plafond du loyer de base
Revenus courants par passager		8,31 $	8,31 $					
Multiplies par le nombre de passagers	Réels	x 6 662 242 **						
	Max.		6 100 000 *					
		55 363 231 $	50 691 000 $	–	33 234 819 $	=	22 128 412 $	17 456 181 $*

+

Pourcentage				
Revenus réels	–	**Revenus réels**	=	**Loyer de participation**
non disponibles		non disponibles		0

*Selon la modification du bail foncier

**Passagers réels

Source : Transports Canada

de façon uniforme au cours des renégociations. En réalité, pendant que les ententes étaient renégociées, le négociateur en chef du Ministère (qui avait négocié les ententes originales avec les AAL et les premières ententes avec des AAC) avait des préoccupations quant aux modifications et à leur incidence possible sur la cession des aéroports restants. Il a informé les cadres supérieurs responsables des cessions qu'il s'inquiétait des inéquations entre aéroports au chapitre du loyer. Le Ministère a signalé qu'il avait pris en considération l'opinion du négociateur, mais il n'a pu nous fournir de documents ni d'analyse à l'appui.

10.99 Quant à la question de l'équité, nous avons également évalué la conformité de Transports Canada à certains principes clés aux termes de l'autorisation globale qu'il a reçue en 1996. Nous avons examiné les éléments financiers qui devaient être déterminés avant les négociations et s'ajuster sur la durée du bail pour voir comment le Ministère les avait appliqués aux baux de notre échantillon. Transports Canada n'a pu démontrer comment les différences importantes entre aéroports dans, par exemple, les revenus de base par passager et les montants des coûts d'exploitation et d'immobilisations de base (trois composantes clés de la formule de location pour les AAC) assuraient équité et justice d'une entente de cession à l'autre. Il s'agissait de points qui devaient, selon les directives du gouvernement, être déterminés d'avance, demeurer inchangés et non négociables. Le Ministère a confirmé que, lorsqu'il s'était efforcé d'adapter la formule de location pour les AAL d'Edmonton et de Calgary à la formule pour les AAC, il avait négocié les points en question. Ces éléments financiers ont une incidence directe, à raison d'un dollar pour un dollar, sur le loyer à payer à l'État. Un dollar de plus dans le coût du capital de base signifie un dollar de moins dans le loyer — pour la durée du bail.

10.100 Dans le cas de Moncton, l'extrapolation de Transports Canada a révélé que, si le Ministère avait continué d'y exploiter l'aéroport, ce dernier aurait continué à faire face à d'importants déficits dans ses mouvements de trésorerie pendant au moins 20 ans et ce, malgré l'obligation d'autonomie financière pour les aéroports dans un délai de cinq ans aux termes de la Politique nationale des aéroports.

10.101 Nous constatons que d'autres ministères ont commencé à avoir recours à des « surveillants de l'équité », qui cherchent surtout à assurer l'intégrité et l'équité des dispositions des autres modes de prestation de services. Dans notre rapport de septembre 1999, par exemple (chapitre 18, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière), nous avions indiqué qu'une caractéristique importante du processus d'impartition a été le recours à des surveillants de l'équité, et ce, afin de donner à la haute direction du Ministère, de source indépendante, l'assurance que le processus s'est déroulé de façon équitable et conformément aux règles établies. Étant donné la complexité des négociations et des renégociations dans le cadre des cessions d'aéroports, ce recours pourrait être avantageux pour Transports Canada.

En 1997, Transports Canada a renégocié le bail qu'il avait conclu avec l'administration aéroportuaire du grand Toronto, la Greater Toronto Airports Authority, quelques semaines seulement après l'avoir signé. En fait, l'administration aéroportuaire s'est vu accorder une réduction du loyer de 185 millions de dollars pour réaliser des travaux d'immobilisations à l'aéroport.

L'entente avec Toronto a été renégociée

10.102 En 1997, Transports Canada a renégocié le bail qu'il avait conclu avec l'administration aéroportuaire du grand Toronto, la Greater Toronto Airports Authority (GTAA), quelques semaines seulement après l'avoir signé. En fait, l'administration aéroportuaire s'est vu accorder une réduction du loyer de 185 millions de dollars pour réaliser des travaux d'immobilisations à l'aéroport; 103 millions de dollars ont été portés à son crédit au cours de la première année, la somme totale fournie à ce jour étant de 118 millions de dollars. Notre examen des documents révèle que le Ministère a

publié un communiqué de presse au moment de l'annonce de la réduction du loyer, dans lequel il indiquait que cette réduction visait principalement à financer une installation de dégivrage et une piste nord-sud parallèle. Cependant, nous remarquons également que lors de la cession de l'aéroport à la GTAA, le Ministère avait publié un autre communiqué selon lequel plusieurs projets lancés par Transports Canada avant la cession de l'aéroport à l'administration locale avaient été terminés plus tôt au cours de l'année en question, mais, avec la cession qui avait lieu ce jour-là, l'achèvement des autres travaux, y compris l'aménagement d'une nouvelle piste nord-sud et d'une installation de collecte des eaux dans un système centralisé de dégivrage d'aéronefs sur une voie de circulation doublée, devenait la responsabilité de la GTAA. Étant donné ces déclarations publiques contradictoires, nous avons demandé au Ministère de nous fournir la preuve que, lors de la cession, le gouvernement fédéral avait l'obligation légale de financer la piste nord-sud et l'installation centralisée de dégivrage d'aéronefs. Aucun engagement de ce genre n'avait été pris dans l'entente originale, et Transports Canada n'a pu nous fournir d'autre élément de corroboration que le communiqué susmentionné ainsi que les questions et réponses préparées à l'intention de ses représentants au moment où le Ministère a annoncé la réduction du loyer.

En 1997, le Conseil du Trésor a imposé un moratoire sur toute future modification d'importance en attendant que soit terminée l'évaluation majeure de la première série de cessions et/ou l'établissement d'un cadre approprié.

10.103 Nous avons diverses préoccupations au sujet de cette réduction de loyer. Premièrement, Transports Canada a toujours considéré comme principe de base que les aéroports seraient cédés « dans leur état actuel, là où ils se trouvaient ». Deuxièmement, le Ministère n'a pu nous fournir de motif pour avoir dérogé à ce principe, et les décideurs n'ont pas non plus été mis au courant. Troisièmement, nous nous inquiétons du fait qu'il a renégocié un bail à long terme (60 ans) très peu de temps après avoir ratifié l'entente afin de répondre à un besoin de financement à court terme, alors qu'il n'avait effectué aucune analyse. Par suite de la réouverture des négociations, le gouvernement touchera un loyer estimatif de 7 p. 100 inférieur à ce qu'il aurait dû toucher au cours du bail de 60 ans, sur la base d'une valeur actualisée nette.

10.104 En outre, Transports Canada n'a pas effectué d'analyse pour déterminer quelle serait l'incidence, sur l'équité, de la réduction du loyer à l'aéroport de Toronto (185 millions de dollars), par rapport aux autres administrations aéroportuaires.

10.105 Moratoire sur de l'approbation les renégociations. En 1997, par suite de l'approbation des renégociations à Toronto, Edmonton, Vancouver et Calgary, le Conseil du Trésor a imposé un moratoire sur toute future modification d'importance en attendant que soit terminée l'évaluation majeure de la première série de cessions (évaluation quinquennale) et/ou l'établissement d'un cadre approprié. Comme nous l'avons dit, cette évaluation était, à la fin de notre vérification, sur le point d'être terminée.

10.106 Avant de finaliser les ententes de cession et les conventions des renégociations, Transports Canada devrait s'assurer que des agents indépendants de l'équipe de négociation examinent ces conventions et en fassent une analyse critique afin de veiller à ce que l'information soit complète et fiable et que les cessions soient conformes aux principes établis par le gouvernement.

Réponse du Ministère : *Transports Canada est en désaccord avec les conclusions du Bureau du vérificateur général en ce qui concerne la juste valeur marchande et la situation « pas moins avantageuse ». Le Ministère a exercé une diligence raisonnable et observé de saines pratiques de gestion durant tout le processus de cession en :*

- déterminant la juste valeur marchande avant que les cessions n'aient lieu : *Transports Canada a déterminé la juste valeur des aéroports avant qu'ils ne*

soient cédés même s'il n'a pas utilisé la méthode privilégiée par le Bureau du vérificateur général pour le faire (voir le paragraphe 10.65). De l'avis des spécialistes financiers indépendants consultés, la valeur actuelle nette des mouvements de trésorerie nets était la méthode la plus appropriée de déterminer la juste valeur. Ces mêmes spécialistes ont également indiqué au Ministère que les avis officiels concernant la juste valeur marchande étaient considérés moins pertinents compte tenu que la politique gouvernementale était de ne pas créer de situation de marché libre en ce qui avait trait à la cession des aéroports. La méthode utilisée par Transports Canada pour obtenir une juste valeur pour les aéroports cédés a été présentée aux décideurs et approuvée par eux;

- établissant un point de référence approprié : *Transports Canada a établi une position plancher avant d'entamer les négociations de chacune des cessions;*

- évaluant et communiquant les répercussions financières de la cession des aéroports : *Transports Canada reconnaît pleinement l'importance d'évaluer et de communiquer les répercussions financières de la cession des aéroports. Le Ministère se propose donc d'entreprendre un examen pour évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports;*

- informant les décideurs : *Transports Canada a suivi la pratique courante du gouvernement voulant que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce un rôle indépendant de révision et de remise en question en ce qui concerne les présentations au Conseil du Trésor. Dans le contexte de la cession des aéroports, tous les accords de cessions, nouvelles négociations, et modifications apportés aux conditions financières doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. En satisfaisant à cette exigence, Transports Canada a fourni toute l'information nécessaire, y compris tous les changements importants apportés aux accords de cession définitifs, aux responsables du Secrétariat du Conseil du Trésor;*

- adhérant aux principes établis par le gouvernement : *Transports Canada reconnaît pleinement et tient compte des différences légitimes qui existent entre les aéroports sur le plan du niveau de maturité financière, du capital engagé antérieurement et des coûts et recettes; de l'âge des avoirs des immobilisations importantes; et des besoins des passagers et collectivités desservis par les aéroports. Pour assurer un traitement juste, équitable et constant entre les aéroports, Transports Canada a utilisé les mêmes critères, les mêmes principes et les mêmes méthodes. Le Ministère a également tenu compte de mécanismes autres que celui du bail, qui respectaient l'essence des principes de responsabilisation envers le public. L'accent a été mis sur la négociation d'accords comparables pour des aéroports comparables. De plus, le Ministère utilise les mêmes documents juridiques, la même formule de location et de définition des loyers, et la même méthode pour calculer le montant des loyers pour toutes les cessions d'aéroports.*

Le rendement de Transports Canada dans les questions postcessions

10.107 Avec la cession des aéroports à des administrations aéroportuaires, Transports Canada a assumé un nouveau rôle et acquis quelques responsabilités nouvelles. Aux termes de la Politique nationale des aéroports, il doit garantir l'intégrité et la viabilité continues du Réseau national d'aéroports. En tant que locateur des installations cédées, il se doit de surveiller les activités des aéroports et des entreprises commerciales connexes pour s'assurer qu'elles sont conformes à la politique de cession et aux dispositions sur la cession comme les baux, les conventions de cession et les règlements administratifs des administrations aéroportuaires. Bien que la surveillance de

la sécurité et de la sûreté aux aéroports cédés soit une responsabilité clé du Ministère, comme nous l'avons déjà dit, notre vérification actuelle ne porte pas sur ces deux aspects.

Transports Canada n'a pas encore défini son rôle dans les questions postcessions

10.108 Mises à part la sécurité et la sûreté, nous constatons que, dans les huit années du processus de cession, le Ministère n'a pas défini son rôle en tant que surveillant du Réseau national d'aéroports et garant de son intégrité et de sa viabilité. Nous nous préoccupons du fait que l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis pour les questions postcessions a eu une incidence sur la capacité du Ministère à remplir ses responsabilités opérationnelles actuelles à l'égard de la surveillance des activités aéroportuaires. Cette situation pourrait avoir des répercussions négatives importantes à l'avenir.

Dans les huit années du processus de cession, le Ministère n'a pas défini son rôle en tant que surveillant du Réseau national d'aéroports et garant de son intégrité et de sa viabilité.

10.109 Depuis 1992, le Ministère a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur. Il a surtout été passif pour ce qui est de la surveillance du RNA. À la fin de notre vérification, le Ministère nous a dit que, maintenant que les cessions des aéroports du RNA tirent à leur fin et qu'il a une certaine expérience en tant que locateur et surveillant, il pourra consacrer davantage d'efforts aux questions postcessions.

10.110 Comme le Ministère n'a pas défini ses nouveaux rôles et responsabilités, nous n'avons pas effectué de vérification détaillée à cet égard. Nous avons cependant fait une évaluation préliminaire et pris en note les éléments suivants qui nécessitent une attention de toute urgence.

Transports Canada n'a pas établi sa position sur l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires

10.111 L'imposition de frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) est devenue une source de revenus de plus en plus importante pour les administrations aéroportuaires depuis leur adoption en 1993. En 1998, les administrations qui imposent des frais de ce genre en ont perçu pour 116 millions de dollars, soit 22 p. 100 de leurs revenus totaux combinés (voir les pièces 10.9 et 10.10). À la fin de notre vérification, 15 aéroports du RNA imposaient des frais d'améliorations aéroportuaires.

10.112 Nous avons constaté que le Ministère a procédé avec lenteur pour recueillir les données ainsi que pour analyser et évaluer le caractère raisonnable des frais d'améliorations aéroportuaires qui montaient en flèche. L'absence d'informations détaillées sur les FAA est déconcertante.

10.113 Nous avons également constaté que l'information sur ces frais qui a été présentée au Conseil du Trésor en 1992 était inexacte sous un aspect clé. Quand il a d'abord envisagé l'imposition de frais d'améliorations aéroportuaires pour financer l'agrandissement des aéroports, Transports Canada a fait savoir aux décideurs que ces frais seraient assujettis à la *Loi sur la concurrence*. Cependant, les administrations aéroportuaires sont pratiquement des monopoles et jouissent d'un marché captif. Les aspects monopolistiques des activités commerciales des aéroports, dont l'un est l'imposition de FAA, ne sont pas prévus dans la *Loi sur la concurrence*, à l'encontre des activités de concessions comme la fourniture de places de stationnement. Le Ministère était au courant de ce fait dès 1994, mais n'en a pas informé le Conseil du Trésor. En outre, il a eu plusieurs occasions de le faire depuis, mais ne les a pas saisies. Aux termes des principes de responsabilité envers le public, les AAC (deuxième série

de cessions) doivent s'assurer que tous les frais d'utilisation sont acceptables, mais le Ministère n'a pas encore effectué de surveillance importante du caractère raisonnable des FAA actuels.

10.114 Dans son évaluation quinquennale, le Ministère a constaté qu'il existe peu de renseignements sur la façon dont les administrations aéroportuaires utilisent les revenus provenant des frais d'améliorations aéroportuaires. Il a également constaté que certaines administrations aéroportuaires n'ont pas encore mené d'étude sur l'établissement des coûts afin de déterminer si leurs tarifs et leurs taux ont un caractère raisonnable et se conforment aux dispositions de leurs baux se rapportant aux obligations prévues dans les accords nationaux et internationaux. L'évaluation quinquennale a révélé que les frais d'améliorations aéroportuaires pourraient être grandement accrus aux aéroports du RNA de la première série de cessions sans avoir d'incidence sur le trafic. Elle a indiqué que certaines parties intéressées avaient des préoccupations au sujet de la perception de FAA, y compris les montants des frais imposés et le manque de mécanismes de recours pour le grand public.

10.115 Transports Canada devrait agir rapidement pour traiter des questions soulevées dans l'évaluation quinquennale. Il devrait préciser son rôle dans la surveillance des frais d'améliorations aéroportuaires et communiquer les résultats de sa réflexion aux décideurs, accompagnés de recommandations au besoin.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.139.*

L'avènement des filiales

10.116 Des administrations aéroportuaires ont eu recours à des filiales pour élargir leur horizon d'affaires. Au moment de notre vérification, il y avait au moins 13 filiales, la plupart d'entre elles détenues à 100 p. 100 par les administrations aéroportuaires créées avant 1994 (les AAL).

10.117 Les activités des filiales sont, entre autres, la gestion aéroportuaire et les services opérationnels, la commercialisation aéroportuaire et les services de consultation ainsi que les entreprises commerciales qui investissent dans les aéroports en Europe de l'Est, en Amérique du Sud et dans le Pacifique Sud. Il y a divers types d'investissements effectués par les administrations aéroportuaires — filiales à 100 p. 100 et à parts minoritaires. Les filiales à 100 p. 100 peuvent également avoir des filiales.

10.118 Le Ministère n'a pas encore évalué systématiquement l'une ou l'autre des filiales ou leurs ententes commerciales pour examiner, par exemple, les risques éventuels pour l'État et les répercussions financières de leurs activités sur celles des administrations aéroportuaires et les loyers versés par ces dernières. Nous remarquons que les dispositions de cession donnent à Transports Canada le droit de vérifier les activités des filiales des administrations aéroportuaires, mais que, depuis leur création il y a sept ans, il n'a pas encore exercé ce droit.

10.119 Nous nous serions attendus au moins à ce que Transports Canada possède des données de base sur chaque filiale, soit :

- les noms des membres de son conseil d'administration;
- la rémunération des membres du Conseil et des cadres supérieurs;
- des états financiers distincts et vérifiés;
- la divulgation de conflits d'intérêts et une description des transactions entre les parties apparentées;
- une liste des éventualités, des garanties et des engagements pris par les

L'évaluation quinquennale du Ministère a révélé que certaines parties intéressées avaient des préoccupations au sujet de la perception de frais d'améliorations aéroportuaires, y compris les montants des frais imposés et le manque de mécanismes de recours pour le grand public.

Le Ministère n'a pas encore évalué systématiquement l'une ou l'autre des filiales des administrations aéroportuaires ou leurs ententes commerciales pour examiner, par exemple, les risques éventuels pour l'État.

filiales ou par les administrations aéroportuaires en leur nom.

10.120 Nous nous préoccupons du fait que Transports Canada ne connaît pas l'étendue des activités commerciales des administrations aéroportuaires et n'a pas encore évalué les risques financiers qui s'y rapportent.

10.121 Risque lié au loyer. Transports Canada ne sait pas si les administrations aéroportuaires ont cédé la propriété d'activités rentables ou d'éléments de propriété intellectuelle à des filiales à l'extérieur de l'aéroport. Aux termes de la formule de location utilisée pour les AAL, cette pratique aurait une incidence sur les loyers perçus par Transports Canada. (Le loyer n'est payable que sur les activités menées à l'aéroport même ou sur les revenus d'une entreprise concurrentielle d'une administration aéroportuaire locale située dans un rayon de trois kilomètres de l'aéroport.)

10.122 Risques liés à l'étranger. Transports Canada n'a pas encore évalué les risques financiers et politiques des placements à l'étranger des administrations aéroportuaires. Les coûts pouvant se rapporter aux garanties de prêts et aux placements en actions, ainsi que la possibilité d'une instabilité économique ou politique dans certains pays, pourraient avoir une incidence sur la viabilité des filiales et, éventuellement, celle des administrations aéroportuaires elles-mêmes. Si une filiale se trouvait dans l'impossibilité de rembourser un prêt et que l'administration aéroportuaire mère devait assumer la responsabilité à l'égard du remboursement, cette dernière pourrait ne pas être capable de remplir ses engagements envers l'État au chapitre du loyer.

10.123 Autres risques. Transports Canada ne sait pas si les administrations ont garanti les prêts consentis aux filiales par d'autres parties. De telles garanties créeraient un passif éventuel pour les administrations aéroportuaires, lequel pourrait entraîner à son tour des coûts pour l'État. Le Ministère a obtenu récemment des données financières restreintes et non vérifiées sur les filiales, qui laissent supposer que ces dernières ont généré, en 1997, des revenus totaux d'environ 16,3 millions de dollars, qu'elles possédaient un actif de 25,7 millions de dollars et qu'elles affichaient une perte nette de 53 000 dollars. Elles avaient également reçu à peu près 17 millions de dollars sous forme de prêts sans intérêt de la part des administrations aéroportuaires mères.

10.124 En décembre 1999, dans le cadre de son évaluation quinquennale, le Ministère a remarqué que les usagers des aéroports et d'autres parties intéressées se préoccupaient des liens entre les administrations aéroportuaires et leurs filiales du secteur privé. Ils étaient d'avis que le but principal des administrations et de leur conseil d'administration devrait être la surveillance de l'exploitation d'aéroports de « première catégorie ».

10.125 Dans le cadre de sa surveillance permanente du Réseau national d'aéroports, Transports Canada devrait établir une approche systématique de la surveillance des activités des filiales des administrations aéroportuaires. Il devrait recueillir l'information nécessaire pour évaluer l'incidence de ces activités sur le loyer et le rendement financier des administrations. Dans l'intérêt public, il devrait rendre compte périodiquement des répercussions au Conseil du Trésor ou au Cabinet et devrait faire des recommandations, le cas échéant.

10.126 Transports Canada devrait mener à terme son évaluation quinquennale et avertir le Conseil du Trésor ou le Cabinet de toute lacune dans la politique ou le cadre redditionnel pour ce qui est du recours à des filiales par les administrations aéroportuaires.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.139.*

Le recours à des marchés à fournisseur unique en regard des objectifs du gouvernement que sont l'égalité d'accès et le meilleur rapport qualité/prix

10.127 Les administrations aéroportuaires locales établies avant 1994 (les AAL) n'étaient pas tenues, aux termes de leur bail original, de faire un appel d'offres pour tout marché qu'elles attribuent — c.-à-d. de l'adjuger au terme d'un processus concurrentiel pour recevoir la valeur optimale — et de respecter cette valeur du secteur public qu'est l'égalité d'accès pour tous les fournisseurs. Par contraste, les administrations aéroportuaires canadiennes, créées depuis l'établissement de la Politique nationale des aéroports de 1994, sont tenues de respecter les principes de responsabilité envers le public, selon lesquels elles doivent normalement faire un appel d'offres pour tous les marchés de plus de 75 000 $ visant des biens et des services. Si une AAC décide d'attribuer un marché à un fournisseur unique, son rapport annuel doit divulguer de l'information sur l'entrepreneur et les sommes en jeu et justifier la décision d'octroyer le marché sans concurrence. À l'heure actuelle, cette obligation n'existe pas pour la plupart des AAL.

10.128 Transports Canada a examiné le rapport annuel, pour 1998, de la Greater Toronto Airports Authority (GTAA), une administration aéroportuaire canadienne. Le rapport énumérait un grand nombre de marchés à fournisseur unique de plus de 1 million de dollars. De l'avis du Ministère, les renseignements contenus dans le rapport n'étaient pas conformes aux principes de responsabilité envers le public, lesquels exigent la divulgation de la valeur de chacun des marchés à fournisseur unique dépassant 75 000 $. De plus, aucun marché à fournisseur unique n'était indiqué pour les revenus provenant de concessions. Le bail actuel ne renferme aucune clause qui pénaliserait l'administration dans les cas de non-conformité à l'exigence de divulgation. Le Ministère a informé la GTAA de ses préoccupations et collabore avec l'administration pour régler la question.

10.129 Transports Canada a examiné les rapports annuels des administrations pour déterminer ce qui y était divulgué, mais n'a pas encore évalué dans quelle mesure les autres administrations aéroportuaires ont recours à des marchés à fournisseur unique et en rendent dûment compte.

10.130 Transports Canada devrait examiner périodiquement les questions d'impartition dans les conventions de cession pour voir à ce qu'elles rendent compte de façon appropriée des valeurs du secteur public. Il devrait aviser les décideurs de ses conclusions et recommandations, s'il y a lieu, y compris des considérations en matière d'application comme des sanctions pour non-conformité.

Réponse du Ministère : *Voir la réponse au paragraphe 10.139.*

Transports Canada a plutôt adopté une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur

10.131 Les aéroports du Réseau national d'aéroports qui sont cédés à bail sont variés. Certains sont uniques — l'Aéroport international Pearson de Toronto, par exemple, en raison de sa taille. Chacun de ces aéroports a ses propres réalités économiques régionales, et ils en sont tous à des étapes différentes de croissance et d'expansion. L'Administration centrale et les cinq bureaux régionaux de Transports Canada administrent et coordonnent les responsabilités de locateur du Ministère à l'égard du RNA. Jusqu'en 1997, toutes les activités se rapportant à ce rôle étaient centralisées à l'administration centrale, à Ottawa, quatre aéroports seulement ayant alors été cédés. Par conséquent, dans la

Les employés régionaux ont également fait savoir qu'il leur manquait certaines connaissances fondamentales sur la raison d'être de certaines modalités négociées dans les baux qu'ils doivent administrer.

En s'en tenant à son approche de non-intervention, Transports Canada n'a exercé son droit de vérifier les administrations aéroportuaires à aucun des principaux aéroports des administrations aéroportuaires depuis 1995.

plupart des bureaux régionaux, le rôle de locateur pour les aéroports du RNA est une responsabilité relativement nouvelle.

10.132 Transfert des connaissances ministérielles. Le Ministère doit encore établir un programme de formation officiel pour instruire ses employés au sujet des questions liées à la gestion des baux. Dans toutes nos réunions, aux cinq bureaux régionaux du Ministère, le personnel a indiqué la nécessité d'une telle formation. Les employés ont fait savoir que la réduction importante des effectifs, au cours des dernières années, avait entraîné une forte perte de la mémoire organisationnelle sur les questions concernant les aéroports. Ils pensaient donc qu'un programme de formation officiel les aiderait à acquérir les compétences requises pour passer du rôle d'exploitant à celui de locateur des aéroports du RNA. Les employés régionaux ont également fait savoir qu'il leur manquait certaines connaissances fondamentales sur la raison d'être de certaines modalités négociées dans les baux qu'ils doivent administrer. Le Ministère devait encore établir un processus officiel pour que les négociateurs communiquent les connaissances essentielles inhérentes aux baux négociés. Par conséquent, le personnel régional ne pensait pas avoir toutes les cartes en main dans ses rapports avec les administrations aéroportuaires et risquait ainsi de ne pas traiter correctement certains des baux.

10.133 Vérification des administrations aéroportuaires. Aux termes des baux, le Ministère a le droit sans restriction de vérifier les administrations aéroportuaires. Toutefois, en s'en tenant à son approche de non-intervention, Transports Canada n'a exercé ce droit à aucun des principaux aéroports depuis 1995, date à laquelle il a vérifié les quatre AAL, pour déterminer si elles s'étaient conformées à l'aspect financier de la formule de location. Ces vérifications ont soulevé de nombreuses questions qui ont eu une incidence sur le montant du loyer touché par le gouvernement, et nous nous préoccupons de ce que certaines ne sont toujours pas réglées. Le Ministère nous a informés qu'à l'été 2000, il établirait un programme de vérification des conventions conclues avec les aéroports, qui comprendrait les questions soulevées dans ses vérifications antérieures.

10.134 Normes et critères. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas établi de normes ni de critères pour évaluer dans quelle mesure les administrations se conforment à certains aspects clés de leur bail.

10.135 Les baux précisent qu'une administration aéroportuaire doit fournir une installation de « première catégorie ». Cependant, les baux ne définissent pas cette expression du point de vue de la taille et de la nature de l'installation ni du niveau de services que l'administration devrait y fournir, mise à part la capacité de répondre à la demande des collectivités situées dans un rayon de 75 kilomètres de l'aéroport.

10.136 Des normes et critères aideraient le Ministère à exercer une surveillance appropriée, efficace et opportune sur les projets d'expansion des aéroports. Ces normes et critères l'aideraient aussi à s'assurer que les projets sont conformes aux intérêts de la collectivité et qu'il peut informer le Ministre, le Cabinet et/ou le Conseil du Trésor de tout problème éventuel. Ils pourraient servir, par exemple, à déterminer la construction excessive et les coûts supplémentaires ainsi que les risques éventuels pour l'intégrité et la viabilité du Réseau national d'aéroports.

10.137 Nous remarquons qu'aux termes des baux conclus avec les aéroports, les administrations aéroportuaires doivent examiner leur propre rendement tous les cinq ans et en rendre compte. Cependant, nous nous préoccupons du fait que Transports Canada n'a pas communiqué aux administrations aéroportuaires ses

exigences et intérêts en tant que surveillant et locateur du réseau. Par conséquent, il n'est peut-être pas en mesure de s'assurer que les rapports répondent entièrement à ses besoins en matière d'information.

10.138 Transports Canada devrait, sans tarder, établir un programme de formation officiel visant à transférer les connaissances et compétences essentielles à son personnel régional responsable de la gestion des baux et à assurer le perfectionnement continu de ce personnel au fil des ans.

10.139 Transports Canada devrait définir son rôle à l'égard des questions postcessions, en tant que surveillant et locateur du Réseau national d'aéroports, ainsi que les systèmes et pratiques dont il a besoin pour assumer ce rôle, y compris le niveau de vérification requis.

Réponse du Ministère : *Transports Canada reconnaît que ses rôles de propriétaire et de surveillant du Réseau national d'aéroports devraient être évidents pour les groupes d'intérêts et les parlementaires. Transports Canada a déjà précisé ceux-ci ainsi que d'autres questions au moyen de processus d'examen des baux des AAL et avait prévu d'en traiter dans le cadre d'un dossier complet. L'orientation sera donnée à l'automne 2000 et les mesures qui découleront des résultats de l'examen de cinq ans relatif aux premières cessions préciseront les rôles de Transports Canada et du gouvernement dans les affaires de postcessions, dont les secteurs que l'examen aura signalés.*

Transports Canada continuera à faire des démarches pour renforcer son rôle de propriétaire. Voici des exemples de certaines activités actuellement en cours :

- *l'élaboration d'une grille de surveillance des baux et des calendriers s'y rattachant pour garantir une démarche nationale au traitement des baux, en tenant compte des clauses particulières et des conditions de chaque bail;*
- *la mise en oeuvre d'un programme plus rigoureux de surveillance des baux qui, le cas échéant, comprendra une évaluation des pratiques contractuelles des administrations aéroportuaires;*
- *l'instauration d'un programme national pour le transfert des connaissances importantes et des compétences à tout le personnel responsable de la gestion des baux.*

La surveillance de la viabilité financière, par Transports Canada, manque de rigueur

10.140 En 1997, le Ministère a examiné la viabilité financière de quelques aéroports moins viables qui devaient encore être cédés. Dans l'évaluation quinquennale, il n'a étudié la viabilité financière que des quatre aéroports cédés au cours de la première série de cessions. Le Ministère n'a pas mené d'étude exhaustive ni effectué de surveillance systématique de la santé financière et de la viabilité du RNA, dans son ensemble.

Le Ministère n'a pas mené d'étude exhaustive ni effectué de surveillance systématique de la santé financière et de la viabilité du Réseau national d'aéroports, dans son ensemble.

10.141 À notre avis, il y a longtemps qu'une approche systématique de la surveillance aurait dû être mise en œuvre. Cependant, le Ministère nous a informés qu'il étudiera la viabilité financière du RNA seulement lorsqu'aura été prise la décision de mener un examen complet de la Politique nationale des aéroports. Le Ministère est d'avis qu'un tel examen pourra avoir lieu seulement lorsqu'il se sera écoulé assez de temps pour obtenir des résultats significatifs. Nous ne sommes pas d'accord avec le Ministère. La surveillance de la santé financière du réseau est une activité qui doit être menée de façon dynamique et constante. Elle est essentielle aux activités de surveillance de base.

10.142 Nous pensons que les retards implicites dans la position du Ministère sur la surveillance pourraient exposer les fonds publics à des risques indus.

La position du Ministère à cet égard est également inquiétante, compte tenu du fait que la Politique nationale des aéroports engage publiquement Transports Canada à garantir l'intégrité et la viabilité à long terme du Réseau national d'aéroports. La Politique reconnaît clairement que le réseau est d'une importance vitale pour les Canadiens.

10.143 À notre avis, les principes à la base de l'étude complète et de la surveillance systématique de la viabilité du Réseau national d'aéroports comporteraient, notamment :

- l'établissement de points de repère qui serviraient à évaluer la viabilité financière;
- la détermination des principaux moteurs du rendement financier ainsi que des risques connexes;
- l'établissement de comparaisons avec d'autres administrations relevant d'autres instances;
- l'analyse de la capacité de tous les aéroports du RNA à éponger les pertes opérationnelles et à remplacer les immobilisations vieillissantes;
- la conduite d'une analyse de l'aide du gouvernement et d'autres engagements financiers ainsi que celle d'analyses de sensibilité des projets, à l'avenir.

10.144 À ce jour, Transports Canada n'a pas encore défini ses besoins en matière de données. Il n'a pas commencé à recueillir de l'information ni à tenir des « bases de données par génération », lesquelles sont nécessaires à l'exercice de ses responsabilités de surveillance et utiles pour faciliter la conduite d'analyses plus précises visant l'établissement des politiques. De telles données pourraient également servir à l'évaluation périodique de la viabilité financière du réseau afin d'appuyer les décisions à prendre au cours des 60 années de la durée des baux.

10.145 Nous avons constaté que l'évaluation des nouveaux risques financiers par le Ministère se faisait au gré des événements. La question récente de la restructuration de l'industrie du transport aérien en est un exemple. Nous remarquons que ce n'est qu'en novembre 1999 que le Ministère a commencé à étudier la viabilité financière des aéroports du RNA dans le cadre de la restructuration de l'industrie du transport aérien. À ce moment-là, les parlementaires se disaient vivement intéressés à obtenir de meilleurs renseignements à ce sujet. Cependant, le Ministère nous a informés que son étude ne fournirait qu'une évaluation théorique et en grande partie qualitative de l'incidence de cette restructuration sur certains aéroports. Par conséquent, elle ne constituerait pas un aperçu définitif de la viabilité de l'ensemble du RNA. L'étude était toujours en cours au moment de notre vérification.

10.146 Au cours de nos discussions avec diverses administrations aéroportuaires, plusieurs d'entre elles ont insisté sur la nécessité, pour le Ministère, d'avoir une vision plus claire de la façon dont le Réseau national d'aéroports, en général, devrait fonctionner et du rôle du Ministère visant à s'assurer que ce réseau fonctionne au niveau optimal. Nous avons remarqué que Transports Canada devait encore établir, pour le réseau, des objectifs et des mesures de rendement axés sur les résultats — sur ce que le RNA devrait réaliser dans des domaines comme le développement durable, la compétitivité internationale et l'accessibilité.

10.147 Transports Canada devrait concevoir un cadre de surveillance de la viabilité à long terme, de l'intégrité et du rendement global du Réseau national d'aéroports et l'adopter officiellement. Il devrait recueillir les données quantitatives et qualitatives nécessaires pour effectuer les analyses en temps opportun. Dans la mesure où il compte sur les administrations aéroportuaires

ou d'autres sources pour obtenir les données sous-jacentes, le Ministère devrait indiquer précisément le type et le format des données dont il a besoin et établir des procédures pour s'assurer qu'elles sont fiables.

10.148 Le Ministère devrait rendre compte périodiquement, au Parlement et à d'autres parties intéressées, du rendement de l'ensemble du Réseau national d'aéroports.

Réponse du Ministère : *Transports Canada convient que la surveillance du rendement et la communication de rapports sont essentielles aux rôles de surveillance et de propriétaire qu'il joue. Pour ce faire, Transports Canada a, entre autres, mis en place des programmes complets de surveillance pour assurer le contrôle des baux ainsi que des aéroports, et aux fins d'élaboration des politiques.*

Le Ministère a défini les types de données de même que les formats pour certains secteurs, et procède actuellement à la collecte de renseignements sur les aéroports. La plupart des données sont tirées de sources fiables, par ex., des états financiers vérifiés et des données provenant d'agences spécialisées en statistique comme Statistique Canada. Transports Canada reconnaît que l'amélioration de la surveillance du rendement et de la fonction de rapports est un processus continu qui nécessite du temps et des efforts. Le Ministère prendra des mesures pour renforcer sa collecte de données, les pratiques de validation et de surveillance le cas échéant.

Les administrations aéroportuaires ne sont pas encore assujetties à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

10.149 Bien que Transports Canada ne soit pas le ministère chargé de s'assurer de la pertinence et de la complétude des dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le contenu des dispositions a des répercussions sur la responsabilité des opérations, responsabilité que le Ministère a cédée. Transports Canada a signalé, dans son évaluation quinquennale des cessions d'aéroports, qu'il n'y avait pas d'appui réglementaire pour les questions d'évaluation environnementale et que les administrations aéroportuaires locales avaient donc du mal à imposer à leurs locataires des normes d'évaluation environnementale. De plus, rien n'indique quelles normes s'appliquent aux divers aspects des activités des administrations aéroportuaires. Comme le commissaire à l'environnement et au développement durable l'a fait remarquer le premier en 1998, les administrations aéroportuaires ne sont pas assujetties aux dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'intention déclarée du gouvernement, qui était d'élaborer des règlements afférents à la *Loi*, ne s'est pas concrétisée. C'est une situation inquiétante, étant donné les centaines de millions de dollars investis dans des projets d'immobilisations en cours sur des terrains et des installations du Réseau national d'aéroports. Certaines administrations aéroportuaires semblent prendre les devants dans ce domaine, mais aucune disposition juridique ne les oblige à effectuer des évaluations environnementales officielles à l'égard de leurs projets.

Certaines administrations aéroportuaires semblent prendre les devants concernant les questions d'évaluation environnementale, mais aucune disposition juridique ne les oblige à effectuer des évaluations environnementales officielles pour leurs projets.

10.150 En tant que ministère fédéral, Transports Canada est assujetti aux dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En général, toute subvention qu'il verse — directement ou indirectement — est assujettie à la *Loi*. Il semble pourtant y avoir quelques exceptions; par exemple, le gouvernement fédéral ne serait pas tenu d'effectuer une évaluation environnementale à l'appui d'une subvention qu'il verse aux aéroports, comme un paiement de loyer négatif ou un crédit de loyer, si la subvention ne se rapporte pas à un projet particulier. Pour la plupart des réductions de loyer approuvées ou de paiements de loyer

L'information sur les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer, dans le *Budget des dépenses et documents afférents* du Ministère ou son rapport annuel intitulé *Les Transports au Canada*, est fragmentée, incomplète et, certaines années, inexistante.

négatifs accordés à ce jour, des centaines de millions de dollars, aucun lien n'a été établi avec des projets particuliers. Selon le Ministère, les administrations aéroportuaires devaient se servir de la plupart de leurs économies au chapitre du loyer pour financer des travaux d'immobilisations. Tant que l'intention déclarée du gouvernement visant à élaborer des règlements afférents à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne se sera pas concrétisée, il sera nécessaire que Transports Canada étudie la pertinence du financement des futurs projets d'agrandissement aux aéroports sans avoir à demander explicitement aux administrations aéroportuaires d'effectuer des évaluations environnementales et un examen préalable approprié de ces évaluations.

La loi habilitante fédérale relative aux cessions d'aéroports date de 1992

10.151 Il est à noter que la *Loi relative aux cessions d'aéroports* est la loi habilitante relative aux cessions d'aéroports. Elle a été promulguée en 1992, année de la première série de cessions d'aéroports, où le gouvernement était encore propriétaire et exploitant de plus d'une centaine d'aéroports. À l'encontre d'autres lois, celle-ci n'a aucune disposition quant à son examen officiel après cinq années pour déterminer si elle est encore pertinente et à jour. La *Loi* ne prévoit rien non plus en matière d'application, p. ex., des sanctions que Transports Canada pourrait imposer pour des activités menées après les cessions.

10.152 Les documents sur les crédits de loyer visant à financer des travaux d'immobilisations aux aéroports et autres cas de renonciation au loyer manquent de transparence pour les fins du Parlement. Bien que les crédits de loyer et d'autres réductions de loyer négociés par Transports Canada réduisent de façon permanente les revenus de l'État, aucune disposition n'en prévoit l'approbation particulière par le Parlement dans le processus relatif au *Budget des dépenses* — à l'encontre d'autres éléments d'aide financière fédérale comme les subventions ou les contributions. Même si l'objet des crédits de loyer et d'autres types d'aide financière est semblable à celui des subventions et contributions et, dans un certain nombre de cas, réduit les revenus qui autrement seraient payables à l'État, la politique du gouvernement n'exige pas que le Ministère divulgue cette information au Parlement. Transports Canada indique qu'il suit la politique du gouvernement. À notre avis, cette dernière n'empêche pas de divulguer des renseignements pertinents et appropriés. Nous avons fait remarquer que l'information sur les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer, dans le *Budget des dépenses* et documents afférents du Ministère et/ou son rapport annuel intitulé *Les transports au Canada —Rapport annuel*, était fragmentée, incomplète et, certaines années, inexistante. Comme nous l'avons dit, les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer que le Ministère a négociés avec les administrations aéroportuaires ont été importants — 474 millions de dollars à ce jour. Sur les 210 millions de dollars cédés de 1992 à 1999, 97 millions de dollars seulement ont été signalés au Parlement. En ce qui concerne les 264 millions de dollars restants, aucune information sur cet engagement futur n'a été divulguée.

10.153 Transports Canada devrait, dans le cadre du processus du *Budget des dépenses* et d'autres rapports redditionnels à présenter au Parlement, communiquer de façon transparente les crédits de loyer et autres cas de renonciation au loyer négociés avec les administrations aéroportuaires.

Réponse du Ministère : *Transports Canada a rempli ses obligations à l'égard de la politique actuelle du gouvernement. Comme l'a fait remarquer le Bureau du vérificateur général, les ministères ne sont*

pas tenus de faire rapport au Parlement en vertu de la politique du gouvernement sur les crédits de loyer et autres appuis financiers. Ceci étant dit, Transports Canada reconnaît l'importance d'accroître sa transparence financière vis-à-vis du Parlement et du public. Suivant la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière (SIF), le Ministère prévoit faire rapport sur les crédits de loyer et autres remises de loyer négociés avec les administrations aéroportuaires. Les états financiers du Ministère seront mis à la disposition du Parlement et du public comme c'est la pratique courante.

Conclusion

10.154 Au cours des sept dernières années, Transports Canada a cédé 18 des aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada à des administrations aéroportuaires. À la fin de notre vérification, il n'y avait plus à céder que quatre aéroports du Réseau national d'aéroports. Pourtant, Transports Canada avait déjà renégocié quatre baux et pris l'engagement avec réserve de mener au moins trois autres renégociations, à certaines conditions. De plus, il subissait les pressions de plusieurs administrations afin d'entamer d'autres renégociations.

10.155 Notre vérification de la façon dont le Ministère a procédé pour céder les aéroports, y compris pour renégocier les baux, a révélé qu'il y avait de nombreux points faibles importants dans ses pratiques de gestion. En particulier, Transports Canada n'a pas évalué la juste valeur marchande des aéroports à céder avant d'entamer la deuxième série de négociations et toute renégociation. Il n'a pas encore établi de cadre d'évaluation pour mesurer l'incidence financière globale de l'initiative de cession et à en rendre compte. De plus, certaines informations fournies aux décideurs à l'appui des cessions étaient incomplètes et inexactes et, au cours du processus de cession, le Ministère ne s'est pas conformé à certaines directives clés du gouvernement. Les facteurs en jeu ont peut-être été l'absence d'un cadre d'application codifié en bonne et due forme à l'appui des cessions d'aéroports, y compris des renégociations, ainsi que le fait qu'aucun examen indépendant n'avait été effectué pour déterminer si les ententes finales proposées étaient conformes aux directives du gouvernement.

10.156 Nous avons constaté que Transports Canada devait encore définir son rôle après les cessions en tant que surveillant du Réseau national d'aéroports et garant de l'intégrité et de la viabilité du réseau. Il n'a pas non plus défini clairement son rôle en tant que locateur des installations cédées. Nous avons constaté que sa façon d'aborder les nouvelles questions est trop passive et manque de rigueur à certains égards. Entre autres, le Ministère n'a pas assumé son rôle de chef de file ni surveillé convenablement l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires, l'octroi de marchés à fournisseur unique aux principaux aéroports ni les activités des filiales pour s'assurer que l'intérêt du public est protégé.

10.157 Le Ministère procède également avec lenteur pour réaliser son évaluation quinquennale des cessions d'aéroports. Les résultats préliminaires ont révélé un certain nombre de préoccupations. Transports Canada doit agir rapidement pour mener l'évaluation à terme et faire connaître ses observations et recommandations aux décideurs.

10.158 En général, nous pensons qu'il est nécessaire pour Transports Canada de faire preuve d'une plus grande diligence dans ses activités de traitement et de surveillance des cessions des aéroports du RNA, notamment de toute renégociation de conventions de cession et des rapports redditionnels qu'il doit présenter au Parlement.

À propos de la vérification

Objectif

Notre objectif général consistait à examiner la gestion et l'administration, par Transports Canada, des cessions d'aéroports depuis 1992, la manière dont il s'est acquitté de la surveillance du Réseau national d'aéroports dans son ensemble et son rendement en tant que locateur des installations aéroportuaires.

Étendue

Notre vérification a porté sur les responsabilités de Transports Canada à l'égard du Réseau national d'aéroports. Elle a été effectuée dans le contexte de huit des plus grands aéroports : Victoria, Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto, Ottawa, Montréal (Dorval et Mirabel) et Moncton. Ils font tous partie du Réseau national d'aéroports, représentaient 85 p. 100 de son trafic en 1998 et constituent la source de presque tous les revenus locatifs de Transports Canada. Nous avons considéré les aspects des baux négociés pour chacune des cessions d'aéroport du RNA de notre échantillon, mais nous ne fournissons pas d'assurance ni ne formulons d'opinions quant à la qualité et à l'efficacité générales des baux individuels.

Les secteurs suivants ne sont pas compris dans l'étendue :

- Les négociations en cours de Transports Canada portant sur des conventions de cession en vue de mener à bonne fin la cession des aéroports du RNA.
- La cession des aéroports ne faisant pas partie du RNA aux territoires, aux provinces, aux municipalités ou à des intérêts privés.
- La gestion par Transports Canada du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires.
- Le rendement et l'efficacité du conseil d'administration des différentes administrations aéroportuaires.
- La décision d'annuler la cession de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto.
- Les aspects sécurité et sûreté des activités aéroportuaires.
- La gestion et l'administration de la première série de cessions d'aéroports.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

Politiques. Les décisions concernant les cessions d'aéroports et la gestion du Réseau national d'aéroports soient guidées par des politiques claires, qu'elles protègent l'intérêt des contribuables et que l'information présentée aux décideurs soit exacte, pertinente, complète et opportune.

- Les politiques ayant trait à la cession d'aéroports et à la gestion du Réseau national d'aéroports soient mises à jour, au besoin, afin qu'elles soient actuelles et complètes.

- Les rôles et responsabilités de Transports Canada à l'égard du Réseau national d'aéroports soient clairement définis et que des mécanismes appropriés de régie et de reddition de comptes soient en place, y compris des mécanismes pour communiquer aux décideurs de l'information sur le rendement connexe.

Mise en oeuvre. Les conventions conclues avec les administrations aéroportuaires reflètent les directives du gouvernement et facilitent l'exécution efficace par Transports Canada de ses responsabilités de locateur.

- De saines pratiques de gestion soient suivies pour ce qui est de la gestion et de l'administration des conventions conclues avec les administrations aéroportuaires et pour le Réseau national d'aéroports dans son ensemble.
- Transports Canada se tienne au courant des nouvelles questions pour faire en sorte que les éléments d'actif de l'État soient protégés et que les intérêts des contribuables soient adéquatement sauvegardés.

Communication de l'information. Transports Canada surveille et évalue comme il se doit les résultats et les incidences des cessions d'aéroports, la fonctionnalité du Réseau national d'aéroports et la gestion des installations louées et qu'il fasse rapport à ce sujet aux décideurs et au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directrice principale : Basia Gadomski Ruta
Directeur : Régent Chouinard

Abid Raza
Diamond Lalani
Jacques Côté
Shahid Maqsood
Jean-Luc Tétreault
Casey Thomas
Christiane Dery
Arnaud Schantz
Miranda Hotrum

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Basia Gadomski Ruta.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Chapitre 11
Développement des ressources humaines Canada –
Les subventions et les contributions

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
Nº de catalogue FA1-2000/2-11F
ISBN 0-662-85038-6

English copies also available

Chapitre 11

Développement des ressources humaines Canada

Les subventions et les contributions

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	11-9
Introduction	11-11
Les subventions et les contributions figurent parmi les moyens utilisés par le gouvernement fédéral pour atteindre les grands objectifs de la politique publique	11-11
Lacunes persistantes dans la gestion des programmes de subventions et de contributions au sein de l'administration fédérale	11-11
Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses programmes de subventions et de contributions se sont aggravés au cours des années 1990	11-13
Le Ministère mettait l'accent sur le service plutôt que sur le contrôle	11-14
La vérification interne menée par le Ministère en 1999 a beaucoup retenu l'attention du public et des parlementaires	11-15
Objet de la vérification	11-16
Partie I — Observations et recommandations	11-18
La vérification interne est un outil essentiel pour les gestionnaires	11-18
Peu de mesures correctives ont été prises à l'issue des vérifications internes antérieures	11-18
Vérification interne de 1999	11-19
Fortes indications de problèmes graves et généralisés	11-19
Notre vérification de quatre programmes	11-20
Nous nous attendions à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets	11-20
Nos travaux de vérification nous ont permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments	11-21
Progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action	11-22
Le Plan d'action en six points	11-22
La direction en place est déterminée à prendre les mesures correctives requises	11-22
Les engagements pris dans le plan d'action sont respectés	11-23
La Direction nationale du contrôle de la performance a été mise sur pied et est opérationnelle	11-23
Le Ministère a examiné la totalité des 17 000 dossiers actifs	11-23
Le Ministère a commencé à produire des rapports sur les progrès réalisés	11-24
Le Ministère a désigné 37 projets comme nécessitant un suivi plus poussé	11-25
L'examen de suivi fait état de pratiques administratives médiocres et décrit leurs conséquences	11-25
Les rapports sur les 37 projets problématiques étaient centrés sur les trop-payés	11-27
Le Ministère planifie d'examiner les dossiers inactifs, mais les résultats d'un tel examen ne sont pas encore disponibles	11-27
Mesures correctives autres que celles prises dans le cadre du Plan d'action en six points	11-27
Notre vérification a fait ressortir des problèmes dépassant le cadre de la vérification interne de 1999	11-28
Nécessité d'améliorer la façon dont sont opérationalisés les objectifs de la politique sociale globale	11-28
Établissement de plans pour préciser les visées des programmes	11-29
Nécessité d'améliorer la gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats	11-30
Nécessité d'assurer l'égalité d'accès aux programmes	11-31

Page

Nécessité d'améliorer la gestion et le contrôle des projets 11-32
Mesures prises pour améliorer la sélection et l'approbation des projets 11-32
Mesures prises pour régler les problèmes de gestion et de contrôle financiers 11-33
Mesures pertinentes prises pour donner les outils et le soutien voulus au personnel 11-33
D'autres travaux devront être faits pour préciser les ressources requises pour la prestation des programmes 11-34
Nécessité de remanier les systèmes d'information 11-35

Obligation de rendre compte des programmes 11-35
Le rôle des élus 11-36
Mesures pour consolider l'obligation de rendre compte de la gestion des programmes 11-36
Un effort soutenu devra être déployé pour établir l'approche améliorée 11-37

Partie II — Les quatre programmes vérifiés 11-45

Introduction 11-45

Notre vérification porte sur une période qui s'est déroulée avant que le Ministère prenne des mesures correctives 11-45
L'échantillonnage a permis de tirer des conclusions valables sur chaque programme vérifié 11-45

Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois 11-47

Description des programmes 11-47

Caractéristiques des programmes 11-47
La désignation des secteurs admissibles a posé des difficultés dans le cadre du FTCE 11-48
La désignation des secteurs admissibles a été plus systématique dans le cadre du FCCE 11-49
Certains aspects des programmes ont été difficiles à appliquer 11-51
L'égalité d'accès à ces programmes n'était pas assurée 11-52

Sélection et approbation des projets 11-52
Il manquait des renseignements clés dans beaucoup de propositions 11-52
Nous avons relevé plusieurs lacunes dans l'évaluation des projets 11-52
L'approbation ne reposait pas toujours sur une information pertinente 11-53

Gestion et contrôle financiers 11-54
Il manquait des renseignements clés dans de nombreux accords de contribution 11-54
Les paiements et les avances ont souvent été mal gérés 11-54
Le suivi des projets était insuffisant 11-57

Résultats des projets 11-57
L'information sur les résultats des projets est inadéquate 11-57

Mesure de l'efficacité et rapports 11-59
Une évaluation préliminaire du FTCE a été réalisée en 1998; l'évaluation prévue pour 2000 n'a pas été faite 11-59
Limites de l'évaluation de 1998 11-59
La méthode d'évaluation a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois 11-60
Nous n'avons pas pu confirmer l'efficacité du Programme 11-60

Commentaires de clôture 11-61

Jeunes stagiaires Canada 11-62

Description du Programme 11-62

Page

Caractéristiques du Programme 11-63
L'application des critères d'admissibilité varie grandement 11-63
L'information contenue dans les documents de promotion est insuffisante 11-64

Sélection et approbation des projets 11-65
Insuffisance de motifs justifiant la sélection et l'approbation des projets 11-65
Lacunes dans le processus d'approbation des projets 11-66

Gestion et contrôle financiers 11-66
Manque d'uniformité dans les accords de contribution 11-66
Lacunes dans la gestion financière des petits et des grands projets 11-67
Le suivi des activités et le contrôle financier n'étaient pas rigoureux et systématiques 11-68

Résultats des projets 11-69
Insuffisance de l'information sur les résultats en regard des objectifs 11-69

Mesure de l'efficacité et rapports 11-69
Une évaluation réalisée récemment montre certains résultats positifs 11-69
Questions soulevées au niveau local 11-70

Commentaires de clôture 11-72
Mesures visant à combler les lacunes 11-72

Partenariats pour le développement social 11-73

Description du Programme 11-73

Caractéristiques du Programme 11-73
Les raisons expliquant le choix entre une subvention et une contribution ne sont pas claires 11-74
Le soutien opérationnel offert aux agents de projets est insuffisant 11-74
Les objectifs du Programme ne sont pas définis en termes de résultats 11-75
La promotion du Programme n'est pas structurée 11-75

Contributions — Sélection et approbation des projets 11-76
Propositions inadéquates pour près du tiers des projets 11-76
Aucune trace d'évaluation pour la plupart des projets 11-76

Contributions — Gestion et contrôle financiers 11-76
Souvent, il manquait des renseignements clés dans des accords de contribution 11-76
Lacunes dans le traitement des paiements et des avances 11-77
Suivi inadéquat des projets 11-77

Contributions — Résultats des projets 11-77
L'information sur les résultats était insuffisante pour la moitié des projets 11-77

Subventions — Sélection et approbation des projets 11-78
Les propositions n'ont pas été évaluées dans tous les cas 11-78
Absence de justification pour recommander l'approbation des projets 11-78

Subventions — Gestion et contrôle financiers 11-78
Les paiements de subventions ont été versés suivant les règles 11-78
Il faut améliorer les examens effectués pour vérifier le maintien de l'admissibilité 11-78

Mesure de l'efficacité et rapports 11-78
Le Programme n'a pas été évalué 11-78

Commentaires de clôture 11-79
Les mesures correctives comblent les lacunes 11-79

Page

Initiative des partenariats sectoriels 11-80

Description du Programme 11-80

Caractéristiques du Programme 11-81
Certains volets d'activités ont des objectifs et des critères clairs, mais d'autres non 11-81

Sélection et approbation des projets 11-82
Les propositions de projet ne sont pas bien documentées 11-82
Évaluations manquantes ou inadéquates 11-82
Les critères d'admissibilité sont appliqués de façon approximative 11-83
Approbations sans autorisation et approbations sans justification écrite 11-83

Gestion et contrôle financiers 11-84
Renseignements essentiels souvent absents des accords de contribution 11-84
Modifications rarement apportées de façon adéquate 11-84
Les avances n'ont pas toujours été traitées comme il se doit 11-84
Non-respect des modalités des accords de contribution 11-84
Contrôle financier inadéquat 11-87

Résultats des projets 11-88
Résultats des projets non consignés au dossier 11-88

Mesure de l'efficacité et rapports 11-88
Le Ministère a pris certaines mesures en réponse à une évaluation de 1997 11-88

Commentaires de clôture 11-89
Mesures correctives pour combler les lacunes 11-89

Conclusion 11-91

À propos de la vérification 11-95

Pièces

11.1 Gamme des services de base de DRHC et ressources budgetées, 2000-2001 11-12
11.2 Plan d'action en six points 11-22
11.3 Cinq critères essentiels applicables aux paiements 11-24
11.4 Dépenses prévues et dépenses réelles — Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois 11-48
11.5 Projets types financés par le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le Fonds du Canada pour la création d'emplois 11-49
11.6 Éléments clés des programmes du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois 11-50
11.7 Aucun emploi durable direct créé — St. Martins Beautification Society Inc. (Nouveau-Brunswick) 11-53
11.8 Projet terminé avant la signature de l'accord de contribution — Jerseyman's Island Cod Farm (Terre-Neuve) 11-53
11.9 Approbations non fondées sur les procédures établies 11-55
11.10 Avance non réglée — Tube FAB Ltd — Machine Products Division — (Île-du-Prince-Édouard) 11-57
11.11 Fonds transitoire pour la création d'emplois — Dépenses mensuelles 11-58
11.12 Jeunes stagiaires Canada — Dépenses 11-62
11.13 Jeunes stagiaires Canada — Exemples de projets 11-63
11.14 Jeunes stagiaires Canada — Éléments clés 11-64

		Page
11.15	Manque de conformité avec les objectifs du Programme — UBI Soft Divertissements Inc., Montréal (Québec)	11-65
11.16	Approbation non fondée sur les procédures établies — Le Brott Music Festival de 1999, Hamilton (Ontario)	11-67
11.17	Jeunes stagiaires Canada — Dépenses mensuelles	11-68
11.18	Information sur les résultats — Projets de haute valeur	11-70
11.19	Initiative des partenariats sectoriels — Volets d'activités	11-80
11.20	Paiements de dépenses engagées avant ou après la période de financement	11-86
11.21	Contrôle financier sur place de trois projets ayant bénéficié des contributions les plus élevées	11-87

Développement des ressources humaines Canada

Les subventions et les contributions

Points saillants

11.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions qui faisaient partie de la vérification interne de 1999 de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Nous avons conclu qu'il y avait des lacunes généralisées au chapitre des cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nos constatations, qui s'appliquaient à la période se terminant en décembre 1999, confirment celles de la vérification interne de 1999 et vont plus loin. Nous avons notamment relevé des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de manière inappropriée, un contrôle très restreint des finances et des activités, et des approbations non fondées sur les procédures établies.

11.2 Souvent, les résultats visés par les projets n'étaient pas définis en termes mesurables. Et même lorsque c'était le cas (comme pour le programme Jeunes stagiaires Canada), les résultats n'étaient pas mesurés systématiquement, ce qui empêchait les gestionnaires d'obtenir les renseignements requis pour concevoir des modifications utiles et de disposer des données nécessaires à leur reddition de comptes. Ces programmes avaient fait l'objet d'une certaine évaluation. À la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels et du Fonds transitoire pour la création d'emplois, ces programmes ont subi quelques modifications. Toutefois, nous n'avons pas pu appuyer les constatations du Ministère sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.3 En examinant les 37 dossiers « problématiques » identifiés aux fins de suivi par sa vérification interne, le Ministère n'a relevé que quelques cas où il était possible de recouvrer des fonds auprès des promoteurs de projet, parce que la plupart des paiements erronés étaient attribuables à des pratiques inappropriées des employés du Ministère. Bon nombre de ces pratiques ne sont pas acceptables – aller de l'avant sans les approbations requises, s'appuyer sur des contrats verbaux et rembourser des dépenses non admissibles, par exemple. La communication, par DRHC, des résultats de l'examen était centrée sur les trop-payés et fournissait peu d'information sur les problèmes décelés.

11.4 Les gestionnaires actuels de DRHC se sont engagés à régler les sérieuses faiblesses du cadre de contrôle de gestion qu'avaient signalées la vérification interne et notre vérification pour la période se terminant en décembre 1999. DRHC a planifié et mis en œuvre des mesures correctives en réponse aux problèmes relevés dans le cadre de sa vérification interne de 1999. Les mesures et les plans mis en place visent eux aussi à corriger les lacunes que nous avons cernées dans notre vérification.

11.5 Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points annoncé en février 2000. La direction travaille à améliorer les outils et les mesures de soutien mis à la disposition des employés afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches. On travaille également à d'autres initiatives visant à étendre ou à compléter le plan d'action initial.

11.6 Pour concrétiser le profond changement systémique visé par les plans d'action, la direction de DRHC ne devra pas relâcher ses efforts ni son attention. En plus des mesures correctives déjà prises, le Ministère devra faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et, pour cela, il devra modifier radicalement son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions. Les gestionnaires et les employés du Ministère doivent continuer de centrer leur attention sur les aspects fondamentaux du contrôle. Des normes minimales de contrôle doivent être mises en place pour tous les

projets. Toutefois, le temps et les efforts à consacrer à l'examen et à l'évaluation des propositions, au suivi des progrès, à l'évaluation du rendement et à l'analyse des résultats devraient varier selon l'importance des fonds fédéraux en cause et des risques associés au projet.

11.7 DRHC a mis en place un système novateur de suivi du rendement — un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions. Le suivi continu du rendement et la vérification interne sont des outils essentiels pour l'évaluation des améliorations apportées au cadre de contrôle de gestion.

Contexte et autres observations

11.8 DHRC a consacré en 1999-2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons examiné en détail 4 des quelque 40 programmes de subventions et de contributions discrétionnaires offerts par DRHC : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois, Jeunes stagiaires Canada, le Programme de partenariats pour le développement social et l'Initiative des partenariats sectoriels.

11.9 Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses subventions et ses contributions se sont aggravés au cours des années 1990; des vérifications menées à la fin des années 1990 révèlent la persistance de problèmes déjà cernés. Une vérification interne menée en 1991 et le suivi effectué en 1994 n'ont donné lieu qu'à très peu de mesures correctives. La direction s'employait alors en priorité à mettre en œuvre d'importantes initiatives d'orientation de la politique et à améliorer le service offert; on n'a pas insisté suffisamment sur le maintien des contrôles essentiels dans un contexte de réduction de la bureaucratie et d'amélioration du service.

11.10 Il faut faire encore plus pour déterminer quelles sont les ressources nécessaires pour administrer les programmes de subventions et de contributions. Les plans et les mesures correctives du Ministère visent à renforcer la capacité d'exécution des programmes en donnant aux employés un soutien, une formation, des outils et des systèmes appropriés. DRHC prend également des dispositions pour recruter des employés aux niveaux correspondant à ses besoins. Le Ministère prévoit analyser la charge de travail pour s'assurer que les ressources en place sont suffisantes.

11.11 Pour les programmes que nous avons vérifiés, des renseignements généraux avaient été diffusés afin que les gens puissent en connaître l'existence. Le plus souvent, la promotion de ces programmes se faisait de façon passive et, dans le cas de certains programmes offerts au niveau local, elle variait considérablement selon la région ou le bureau responsable. L'information n'était pas toujours diffusée de manière à favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Le présent chapitre présente une réponse globale du Ministère et des réponses à chacune de nos recommandations.

DRHC a réagi positivement à nos constatations et à nos recommandations. Le Ministère affirme qu'il continuera de progresser au même rythme pour ce qui est de la réalisation des engagements présentés dans son plan d'action et des engagements liés à des initiatives connexes.

Introduction

Les subventions et les contributions figurent parmi les moyens utilisés par le gouvernement fédéral pour atteindre les grands objectifs de la politique publique

11.12 Le gouvernement dispose de divers moyens pour réaliser les objectifs de sa politique publique, notamment des lois et des règlements, la diffusion d'information et de conseils, et des paiements de transfert à des particuliers, à des organisations et à d'autres paliers de gouvernement. Les paiements de transfert consentis à des particuliers et à des organisations sont habituellement effectués sous forme de subventions ou de contributions.

11.13 Ce sont les exigences imposées aux ministères et aux bénéficiaires qui distinguent les contributions des subventions. Ces dernières sont en effet versées sans condition. Si un particulier ou une organisation satisfait aux critères d'admissibilité à une subvention, celle-ci peut lui être versée sans qu'il ait à remplir aucune autre condition. À l'opposé, les contributions sont des paiements de transfert assujettis à des conditions de réalisation établies dans un accord de contribution. Pendant toute la période visée par l'accord, le bénéficiaire doit pouvoir montrer qu'il satisfait à ces conditions de réalisation s'il veut être remboursé pour certains coûts engagés. Le gouvernement peut vérifier la façon dont les bénéficiaires utilisent les contributions, alors qu'aucune vérification n'est requise dans le cas des subventions. En raison du niveau moindre de responsabilisation qu'elles exigent, les subventions ne devraient être réservées qu'aux seuls cas où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des transferts inconditionnels.

11.14 Les programmes prévoyant le versement de subventions ou de contributions peuvent inclure des dépenses législatives ou votées. Les dépenses législatives sont celles qui sont autorisées de façon permanente par des lois du Parlement en place ou d'un Parlement antérieur, et qui n'exigent donc pas une approbation parlementaire annuelle. Les dépenses votées sont celles pour lesquelles une autorisation parlementaire est demandée chaque année au moyen d'une *Loi de crédits*.

11.15 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a administré des dépenses d'environ 60 milliards de dollars en 1999–2000 — au titre de paiements de transfert pour la majeure partie. Il s'agissait dans la plupart des cas de subventions législatives comme les prestations du Régime de pensions du Canada, les paiements de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, et les prestations d'assurance-emploi versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. DRHC a consacré environ trois de ces milliards de dollars à des subventions et contributions votées, à verser pour des programmes visant la création d'emplois et l'emploi des jeunes notamment, ainsi que pour les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues à la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les principaux secteurs de service du Ministère et les ressources prévues au budget de 2000–2001 sont décrits à la pièce 11.1.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a consacré en 1999-2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

Lacunes persistantes dans la gestion des programmes de subventions et de contributions au sein de l'administration fédérale

11.16 Les vérifications que nous avons menées dans différents ministères depuis plus de deux décennies nous ont permis de détecter des lacunes persistantes au chapitre de la gestion des programmes de subventions et de contributions discrétionnaires. Ces déficiences allaient de problèmes associés au non-respect des autorisations de programme et des autorisations législatives jusqu'à des lacunes dans la conception des

programmes, la gestion et le contrôle financiers, et l'évaluation et la communication des résultats.

11.17 DRHC est né en 1993 de la fusion de cinq ministères ou d'importantes parties de ceux-ci notamment les programmes d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui ont servi de base à l'établissement d'une structure pancanadienne pour la mise en œuvre des programmes du nouveau ministère. Bon nombre des programmes de subventions et de contributions actuellement offerts par DRHC sont issus de ces programmes reliés à l'emploi et au marché du travail. Au cours de vérifications antérieures auprès d'Emploi et Immigration Canada et de DRHC, nous avions relevé une grande partie des lacunes signalées récemment au chapitre de la gestion des subventions et des contributions. Ainsi par exemple :

- En 1983, notre vérification auprès d'Emploi et Immigration Canada nous a amenés à conclure que les projets de création d'emplois étaient sélectionnés conformément aux objectifs et aux critères des programmes, mais que l'insuffisance du contrôle exercé posait le risque que soient effectués des paiements non admissibles en vertu des accords de contribution conclus.

- En 1986, nous avons conclu que les procédures administratives normales n'avaient pas été suivies pour l'un des deux programmes de création d'emplois que nous avons vérifiés. En outre, peu de mesures avaient été mises en place pour assurer que les objectifs des projets et du programme seraient atteints. C'étaient

Pièce 11.1

Gamme des services de base de DRHC et ressources budgetées, 2000-2001

Services de base	Ressources		Fournir aux Canadiens et aux Canadiennes
	Financières (en millions de $)	ETP*	
Sécurité du revenu	44 090	3 587	La durabilité des programmes de la sécurité du revenu pour les personnes âgées, les personnes handicapées et leurs enfants, les survivants et les migrants.
Prestations du revenu d'assurance-emploi	10 117	7 623	Un soutien du revenu temporaire aux travailleurs sans emploi admissibles, ou aux personnes qui se trouvent hors du marché du travail pour cause de maternité ou de responsabilités parentales, ou en raison d'une maladie. Confiance en l'intégrité financière du Programme d'assurance-emploi.
Investissement dans les ressources humaines	5 328	3 379	Un marché du travail efficace et efficient.
Travail	160	673	Un milieu de travail sécuritaire, juste, stable et productif.
Services ministériels et Soutien en matière de prestation de services	628	5 406	Une infrastructure ministérielle permettant d'offrir des services efficaces et efficients. Un recouvrement rapide des sommes dues à l'État. Une administration et une gestion financière saines des subventions et des contributions.
Total	**60 323**	**20 668**	

Source : Rapport sur les plans et priorités, DRHC, Partie III du *Budget des dépenses*, 2000-2001

*Équivalent temps plein

programmes, la gestion et le contrôle financiers, et l'évaluation et la communication des résultats.

11.17 DRHC est né en 1993 de la fusion de cinq ministères ou d'importantes parties de ceux-ci notamment les programmes d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui ont servi de base à l'établissement d'une structure pancanadienne pour la mise en œuvre des programmes du nouveau ministère. Bon nombre des programmes de subventions et de contributions actuellement offerts par DRHC sont issus de ces programmes reliés à l'emploi et au marché du travail. Au cours de vérifications antérieures auprès d'Emploi et Immigration Canada et de DRHC, nous avions relevé une grande partie des lacunes signalées récemment au chapitre de la gestion des subventions et des contributions. Ainsi par exemple :

- En 1983, notre vérification auprès d'Emploi et Immigration Canada nous a amenés à conclure que les projets de création d'emplois étaient sélectionnés conformément aux objectifs et aux critères des programmes, mais que l'insuffisance du contrôle exercé posait le risque que soient effectués des paiements non admissibles en vertu des accords de contribution conclus.
- En 1986, nous avons conclu que les procédures administratives normales n'avaient pas été suivies pour l'un des deux programmes de création d'emplois que nous avons vérifiés. En outre, peu de mesures avaient été mises en place pour assurer que les objectifs des projets et du programme seraient atteints. C'étaient

Pièce 11.1

Gamme des services de base de DRHC et ressources budgetées, 2000-2001

Services de base	Ressources		Fournir aux Canadiens et aux Canadiennes
	Financières (en millions de $)	ETP*	
Sécurité du revenu	44 090	3 587	La durabilité des programmes de la sécurité du revenu pour les personnes âgées, les personnes handicapées et leurs enfants, les survivants et les migrants.
Prestations du revenu d'assurance-emploi	10 117	7 623	Un soutien du revenu temporaire aux travailleurs sans emploi admissibles, ou aux personnes qui se trouvent hors du marché du travail pour cause de maternité ou de responsabilités parentales, ou en raison d'une maladie. Confiance en l'intégrité financière du Programme d'assurance-emploi.
Investissement dans les ressources humaines	5 328	3 379	Un marché du travail efficace et efficient.
Travail	160	673	Un milieu de travail sécuritaire, juste, stable et productif.
Services ministériels et Soutien en matière de prestation de services	628	5 406	Une infrastructure ministérielle permettant d'offrir des services efficaces et efficients. Un recouvrement rapide des sommes dues à l'État. Une administration et une gestion financière saines des subventions et des contributions.
Total	**60 323**	**20 668**	

Source : Rapport sur les plans et priorités, DRHC, Partie III du *Budget des dépenses*, 2000-2001

*Équivalent temps plein

surtout les ministres et les députés, plutôt que les fonctionnaires, qui s'occupaient de solliciter des propositions et de sélectionner les projets. L'autre programme était mieux conçu, mais notre vérification a tout de même révélé que, dans bien des cas, le financement de projets ou d'entreprises avait été approuvé à partir d'évaluations irréalistes de leur viabilité à long terme. De plus, on n'avait pas consenti les efforts suffisants pour créer les emplois permanents recherchés dans les objectifs du programme.

- Dans son rapport de 1992, le vérificateur général a noté qu'Emploi et Immigration Canada ne pouvait pas sélectionner les projets selon leur mérite en raison des objectifs de projet plutôt vagues établis pour divers programmes liés à l'emploi et à cause de la définition imprécise des besoins et des priorités des marchés du travail locaux. En outre, le Ministère ne satisfaisait pas à ses propres normes minimales pour le contrôle financier et le suivi des activités.

- Nous avons rédigé notre rapport de 1999 sur les composantes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) qui étaient gérées par DRHC, en nous appuyant sur le travail du Bureau de la vérification interne du Ministère. Ces données ne nous permettaient pas de fournir l'assurance que toutes les contributions versées dans le cadre de LSPA avaient été utilisées aux fins des objectifs établis.

11.18 En plus de celles que nous avons menées, des vérifications internes réalisées par DRHC et par Emploi et Immigration Canada ont fait ressortir d'importantes lacunes au chapitre de la gestion des programmes de subventions et de contributions :

- Une vérification menée en 1991 par Emploi et Immigration Canada a permis de consigner des problèmes considérables sur le plan des mesures de contrôle, du suivi et des pratiques financières. Selon les vérificateurs, il ne faisait aucun doute qu'une faiblesse persistante des mesures de contrôle allait augmenter les risques de mauvaise gestion découlant de négligences, d'abus, voire de fraudes.

- Un suivi effectué en 1994 a révélé que d'importantes recommandations formulées dans le rapport de vérification interne de 1991 n'avaient pas été mises en œuvre, en tout ou en partie. Les mesures de contrôle et de suivi ne se voyaient toujours pas accorder l'importance qu'elles requéraient et ce, même dans le cas de projets complexes de haute valeur.

- En 1998, le Bureau de vérification interne de DRHC a effectué une vérification des subventions et des contributions versées dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Cette vérification a permis de relever d'importantes lacunes dans toutes les étapes que comporte le cycle de vie des projets. Ainsi, un examen des dossiers de projet a mis au jour des déficiences importantes dans la gestion, le suivi et le contrôle des accords de contribution.

- Pour sa vérification de 1999 sur les subventions et les contributions, le Bureau de vérification interne a examiné 459 dossiers de projet provenant d'un large éventail de programmes de subventions et de contributions du DRHC. La vérification a révélé des lacunes systémiques dans la gestion des subventions et des contributions par le Ministère, y compris de nombreuses faiblesses sur le plan du contrôle.

Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses programmes de subventions et de contributions se sont aggravés au cours des années 1990

11.19 Pour gérer efficacement les subventions et les contributions, il faut se soucier des caractéristiques des programmes, fournir au personnel les outils et la formation dont il a besoin et se doter de l'effectif requis pour assurer la prestation des programmes. Les cadres supérieurs et les organismes centraux du

gouvernement doivent voir à ce que l'on dispose des ressources requises pour assurer la réalisation des différents volets de ces programmes : politiques, opérations, gestion et contrôle financiers — et de voir également à ce qu'il soit dûment rendu compte de tout cela.

11.20 Dès les années 1980, nos vérifications ont permis de relever des problèmes dans la gestion des subventions et des contributions. Nous avons alors noté des faiblesses dans les caractéristiques de certains programmes et dans la gestion de certaines étapes du cycle de vie des projets. Il arrivait par exemple que l'on n'accorde pas assez d'importance aux mesures de contrôle et de suivi. Les premières vérifications des programmes de subventions et de contributions reliés à l'emploi ont fait ressortir la nécessité de doter l'effectif du nombre requis de personnes compétentes afin d'assurer la prestation du programme et la nécessité de trouver un juste équilibre entre l'offre de services aux collectivités et la mise en place des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes nécessaires.

Des résultats des vérifications internes et de notre propre travail, il ressort que les problèmes de capacité s'étaient aggravés.

11.21 Des résultats des vérifications internes et de notre propre travail, il ressort que les problèmes de capacité s'étaient aggravés en raison de nombreux facteurs, y compris la priorité accordée à d'autres grands dossiers, les réorganisations et les réductions de personnel, ainsi que le point de vue voulant que les mesures de contrôle soient de moindre importance. Non seulement les vérifications menées à la fin des années 1990 ont-elles démontré la persistance des problèmes antérieurs, mais elles ont aussi révélé des problèmes systémiques touchant tous les programmes de subventions et de contributions du Ministère et s'étalant sur tout le cycle de vie des projets.

Le Ministère mettait l'accent sur le service plutôt que sur le contrôle

11.22 Après la création de DRHC en 1993, la direction a concentré ses efforts sur la mise en place du nouveau ministère, la gestion de l'Examen des programmes et la révision de nombreux programmes importants relevant du Ministère, y compris l'Assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada.

11.23 Le Ministère a connu plusieurs changements au niveau de sa direction, suivis de compressions budgétaires et de réductions des effectifs dans le cadre de l'Examen des programmes, et certaines de ses responsabilités ont été transférées aux provinces en vertu d'Ententes sur le développement du marché du travail. Les employés de tous les échelons s'efforçaient d'abord et avant tout d'améliorer les services offerts. En avril 2000, nous avons noté, dans notre rapport de vérification sur la qualité des services offerts par DRHC au niveau local, que le Ministère avait pris de nombreuses initiatives pour améliorer son service à la clientèle, y compris la mise en place d'un nouveau réseau de prestation de services.

11.24 Du milieu jusqu'à la fin des années 1990, le Ministère a mis l'accent sur la réduction de la bureaucratie, l'habilitation des employés des points de service et l'intensification de la délégation de pouvoirs dans le cadre de ses initiatives « Vers l'élimination des obstacles ». Il y a eu également élaboration d'un cadre redditionnel axé sur les résultats et élaboration de programmes de soutien pour les employés. Par contre, le Ministère n'a accordé que peu d'importance au maintien de mesures clés de gestion et de contrôle financiers. L'habilitation des employés des points de service doit s'accompagner de mesures de contrôle appropriées et d'un suivi suffisant par les gestionnaires.

11.25 Dans le cadre des compressions budgétaires majeures qui ont débuté en 1995, les activités de postvérification, une fonction de vérification des paiements, ont été fortement réduites dans tout le Ministère. Dans le rapport de vérification interne de 1994, la postvérification était désignée comme la seule mesure uniforme de suivi des subventions et des contributions au Ministère. Les examens des opérations ont également été réduits. De plus, les ressources consacrées à la vérification interne sont passées de 54 équivalents temps plein en 1994–1995 à 33 en 1999–2000. Des points de contrôle ont été supprimés sans juste considération des risques et des répercussions de ce geste sur l'intégrité des mesures de contrôle ministérielles. La réduction des effectifs et le transfert de programmes et de services aux provinces et à d'autres organisations ont en outre entraîné des pertes au chapitre de la mémoire institutionnelle, de l'expérience et des capacités au sein de l'organisation — particulièrement au niveau local.

11.26 C'est donc dans un environnement axé davantage sur le service que sur les mesures fondamentales de contrôle que le Fonds transitoire pour la création d'emplois a été mis en œuvre. Ce programme exigeait de nouvelles compétences en évaluation, mais il a été mis en place sans qu'aucune ressource additionnelle ne soit affectée à son administration et à sa mise en œuvre. On confirmait ainsi l'importance relativement faible accordée à l'administration. DRHC a commencé à centrer son attention sur ses méthodes de contrôle et de gestion des risques à la fin des années 1990, avec la mise en place d'initiatives visant à moderniser ses fonctions de contrôle.

La vérification interne menée par le Ministère en 1999 a beaucoup retenu l'attention du public et des parlementaires

11.27 La publication du plus récent rapport de vérification interne en janvier 2000 a suscité beaucoup d'intérêt, tant au sein de la population qu'au Parlement. Les conclusions présentées ont soulevé de nombreuses questions concernant les programmes vérifiés, notamment quant à l'utilisation judicieuse des fonds et à l'obtention des résultats visés — particulièrement dans le cas du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois. En réponse aux conclusions de la vérification et aux préoccupations de la population, le Ministère a présenté un Plan d'action en six points. Certains se sont alors demandés si les mesures proposées dans ce plan étaient suffisantes pour combler les lacunes relevées par les vérificateurs.

11.28 Le Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a réalisé une étude sur la gestion des subventions et des contributions par le Ministère. Après avoir tenu une série d'audiences et entendu de nombreux témoins, le Comité a présenté son rapport final en juin 2000. Il y a formulé 30 recommandations en demandant au gouvernement de présenter une réponse détaillée avant le 20 septembre 2000.

Dans le cadre de compressions budgétaires majeures, on a réduit les ressources consacrées à la vérification interne.

11.29 Le Comité a recommandé nommément que le vérificateur général fournisse dans son prochain rapport des indications sur les moyens à prendre pour trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'efficience et la souplesse au chapitre de la prestation des programmes et, d'autre part, la nécessité d'assurer une saine gestion financière. Comme le Comité l'a fait remarquer, le maintien d'un juste équilibre entre efficience, souplesse et saine gestion financière représente un défi de taille pour les gestionnaires de la fonction publique.

11.30 Le 22 juin 2000, le gouvernement a annoncé qu'il mettait fin au programme du Fonds du Canada pour la création d'emplois, mais que DRHC poursuivrait le traitement des demandes déjà reçues à

cette date et assurerait la gestion des projets en cours jusqu'à ce qu'ils soient menés à terme. Les fonds ainsi libérés devraient être alloués aux organismes de développement économique régional.

Objet de la vérification

11.31 Le 8 juin 1999, en réponse à une recommandation du Comité permanent des comptes publics, nous avons informé le président du Comité que nous allions entreprendre une vaste vérification de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans tout le gouvernement. Nous nous sommes engagés à ce moment-là à vérifier un certain nombre de programmes particuliers, y compris certains programmes administrés par DRHC. Lorsque le Ministère a rendu public son rapport de vérification interne de 1999 et annoncé des mesures visant à combler les lacunes relevées, nous avons étendu la portée de notre vérification auprès de ce Ministère pour inclure dans nos travaux une évaluation des progrès réalisés au chapitre des corrections annoncées.

Pour vérifier ces quatre programmes, nous nous sommes fondés sur la vérification interne menée par le Ministère en y ajoutant des questions qui n'avaient pas été traitées à cette occasion.

11.32 Notre vérification visait à déterminer :

- dans quelle mesure on peut se fier aux résultats de la vérification interne effectuée par DRHC en 1999 et à son système de suivi du rendement;
- les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre des mesures correctives prévues dans son Plan d'action;
- la pertinence du cadre de contrôle du Ministère pour la gestion des programmes de subventions et de contributions sélectionnés pour notre vérification;
- quels moyens avait utilisé DRHC pour évaluer les résultats obtenus avec les programmes de subventions et de contributions sélectionnés et pour en rendre compte;
- si le Ministère se conformait aux autorisations financières applicables, comme celles prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor.

11.33 Notre vérification a porté sur quatre des programmes visés par la vérification interne effectuée par le Ministère en 1999. Trois de ces quatre programmes ont été sélectionnés parce qu'ils représentaient une gamme étendue de dépenses, étaient administrés à la fois par l'administration centrale et les régions, offraient des subventions aussi bien que des contributions, et étaient connus à divers degrés par la population. Il s'agissait du Fonds transitoire pour la création d'emplois (budget de 300 millions de dollars sur trois ans jusqu'au 31 mars 1999) et du programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois (budget de 110 millions de dollars pour 1999–2000); du programme Jeunes stagiaires Canada (budget de 105,7 millions de dollars pour 1998–1999); et du Programme de partenariats pour le développement social (budget de 14,4 millions de dollars pour 1998–1999). Nous avons demandé à DRHC de désigner un quatrième programme pour notre vérification et le Ministère a suggéré l'Initiative de partenariats sectoriels (budget de 30,4 millions de dollars pour 1998–1999) qui est gérée par l'administration centrale.

11.34 Pour vérifier ces quatre programmes, nous nous sommes fondés sur la vérification interne menée par le Ministère en y ajoutant des questions qui n'avaient pas été traitées à cette occasion. Nous avons évalué non seulement la qualité et l'ampleur de la documentation versée aux dossiers, mais aussi la gestion des projets, différentes questions relatives aux caractéristiques des programmes, et la façon dont les résultats des projets et du programme avaient été mesurés. De plus, nous avons sélectionné des échantillons statistiques de projets pour chacun des programmes de façon à pouvoir dégager, à

partir de notre examen des dossiers, des constatations valables pour l'ensemble du programme.

11.35 En outre, nous nous sommes interrogés sur la pertinence des mesures correctives prises par DRHC en réponse aux conclusions de sa propre vérification interne, et notamment sur les progrès réalisés et signalés par le Ministère à ce chapitre. Comme notre vérification des quatre programmes portait sur un plus large éventail de questions que la vérification interne du Ministère, nous nous sommes efforcés tout particulièrement de déterminer si le Plan d'action en six points et les autres initiatives de DRHC allaient suffire à combler les lacunes que nous avions relevées.

11.36 Nos constatations relatives au Plan d'action sont exposées dans la Partie I du présent chapitre; nos constatations détaillées découlant de la vérification des quatre programmes sont présentées à la Partie II. De plus amples détails sur les critères de vérification et sur la méthode utilisée sont fournis à la fin du présent chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Partie I — Observations et recommandations

La vérification interne est un outil essentiel pour les gestionnaires

Il est absolument essentiel que la direction assure le maintien d'un solide service de vérification interne se conformant aux normes professionnelles établies.

11.37 En 1996, nous avons souligné que le gouvernement vivait une période de grands changements : les ministères étaient rationalisés et restructurés dans un effort pour réduire les coûts d'administration du gouvernement tout en maintenant, voire en améliorant, les programmes offerts aux Canadiens et aux Canadiennes. Nous avons insisté sur l'importance d'une vérification interne efficace dans un tel contexte pour contribuer à assurer la saine gestion des opérations et des programmes ministériels.

11.38 La vérification interne permet à la haute direction de pouvoir compter sur des renseignements et des avis judicieux concernant la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne de l'organisation. Normalement, la vérification interne doit porter sur un échantillon de secteurs essentiels au sein du ministère, sélectionnés en fonction du risque, et les vérificateurs internes, à la fin de leur mission, doivent communiquer leurs constatations aux cadres supérieurs du ministère. Nous nous attendons à ce que la haute direction prenne ensuite les mesures correctives qui s'imposent et assure le suivi nécessaire.

Peu de mesures correctives ont été prises à l'issue des vérifications internes antérieures

11.39 En 1991, puis lors d'un suivi effectué en 1994, les vérificateurs internes, comme la règle l'exige, ont signalé à la haute direction des faiblesses au chapitre du contrôle interne dans la gestion des subventions et des contributions. Dans le cadre de leur évaluation ultérieure des risques associés au contrôle à DRHC, les vérificateurs internes ont indiqué que la gestion des subventions et des contributions était un secteur qui posait des risques permanents. En conséquence, d'autres travaux de vérification ont été effectués en 1998, puis en 1999.

11.40 Emploi et Immigration Canada a mis sur pied des groupes de travail pour donner suite aux recommandations particulières découlant de la vérification interne de 1991. Cependant, les efforts de ces groupes n'ont permis que peu de progrès concrets au niveau local. Le rapport de suivi de 1994 a été particulièrement sévère, précisant notamment que les recommandations formulées en 1991 n'avaient pas été prises en compte, ou ne l'avaient été que partiellement. Nous n'avons pu trouver aucune indication de mesures prises par la haute direction pour donner suite aux constatations présentées dans le rapport de suivi.

11.41 Dans les plans du Bureau de vérification interne pour 1998, la gestion des subventions et des contributions était désignée comme un secteur à risque élevé, et le Ministère a approuvé la tenue d'une vérification interne portant sur un éventail de programmes de subventions et de contributions. Au début de 1999, la direction a reçu le rapport sur la vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, document qui signalait des problèmes récurrents dans la gestion de ce programme de contributions. Toutefois, la direction a attendu les résultats de la vérification plus globale avant de prendre des mesures correctives importantes. La vérification interne des programmes de subventions et de contributions effectuée en 1999 a démontré l'existence de problèmes graves et persistants qui exigeaient des mesures correctives de toute urgence.

11.42 L'équipe de vérification interne de DRHC a démontré l'importance de fournir aux gestionnaires l'assurance du bon ou du mauvais fonctionnement des cadres de contrôle utilisés et de leur efficacité. Il est absolument essentiel que

la direction assure le maintien d'un solide service de vérification interne se conformant aux normes professionnelles établies. De plus, la direction se doit de prendre en compte les résultats des vérifications internes et doit voir à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises.

Vérification interne de 1999

Fortes indications de problèmes graves et généralisés

11.43 Le Bureau de vérification interne a examiné un échantillon de 459 dossiers de projet tirés d'une quarantaine de programmes de subventions et de contributions dans 7 grands secteurs (par exemple, les programmes relatifs au marché du travail et les programmes d'emploi pour les jeunes). Selon le Ministère, ces dossiers représentaient une valeur totale d'environ 234 millions de dollars en subventions et en contributions. Les constatations de cette vérification interne s'appuient sur un examen des documents versés au dossier, des visites à des bénéficiaires choisis dans toutes les régions et une analyse des données ministérielles de DRHC.

11.44 Le Ministère nous a indiqué que l'échantillon de 459 dossiers de projet comportait 38 dossiers prélevés par erreur à l'extérieur de la population visée pour la vérification. Nous avons conclu que cette erreur d'échantillonnage n'avait pas influé de façon significative sur les résultats de la vérification interne. La méthodologie d'échantillonnage utilisée par le Bureau ne visait pas (et ne peut pas servir) à faire une projection quantitative des résultats qui soit valable pour tout l'univers de vérification ou pour l'un ou l'autre des programmes qui le composent. Autrement dit, les résultats quantitatifs découlant de la vérification interne, comme les pertes financières possibles ou le nombre de projets pour lesquels les mesures de contrôle ne sont pas efficaces, ne s'appliquent qu'aux seuls 459 projets examinés.

11.45 Nous n'avons pas évalué de façon détaillée le travail de vérification effectué pour chaque dossier, mais nous nous sommes penchés sur la méthodologie utilisée. À notre avis la vérification interne a fourni des preuves concrètes de problèmes graves et généralisés au chapitre des systèmes et des pratiques utilisés par DRHC pour la gestion des subventions et des contributions. Dans les dossiers examinés, les vérificateurs ont constaté les lacunes suivantes :

- méthodes inadéquates pour la sélection et l'approbation des projets — par exemple, documentation manquante ou incomplète dans les dossiers et omission de certaines activités de consultation ou de vérification;
- accords de contribution n'offrant pas un fondement valable pour l'exercice des droits et responsabilités des deux parties ou pour un contrôle opérationnel et financier efficace par DRHC;
- suivi inadéquat des projets;
- pratiques de gestion financière inacceptables — par exemple, contrôles inefficaces des déboursés, mauvais codage des transactions, manque de pièces justificatives pour les dépenses à rembourser et non-respect des politiques relatives aux avances.

La direction de DRHC a reconnu l'ampleur et la gravité des lacunes relevées.

11.46 La direction de DRHC a accepté les conclusions du rapport de vérification interne. Dans sa réponse initiale incluse dans le rapport de vérification interne, elle reconnaît l'ampleur et la gravité des lacunes relevées. Elle souligne en outre que les enseignements tirés de la vérification avaient été intégrés à un plan d'action détaillé pour les subventions et les contributions. Dans le cadre de ce plan, les directions générales, les bureaux régionaux et les secteurs de programme de DRHC devaient tous élaborer leur propre plan d'action. De plus, un groupe de suivi des progrès accomplis a été mis sur pied

pour effectuer un suivi et des vérifications plus poussés de sorte que la haute direction soit constamment tenue au courant de la qualité de la gestion des subventions et des contributions.

11.47 Lorsque le rapport de vérification interne a été rendu public et que des questions ont été soulevées au Parlement quant à la pertinence de la réponse de la direction, on a annoncé un nouveau plan d'action élaboré à l'administration centrale autour de six grands axes d'intervention. Ce plan prévoyait notamment l'interruption de tout paiement de subventions ou de contributions par le Ministère jusqu'à ce qu'il soit assuré que tous les critères essentiels de contrôle aient été respectés. Le Plan d'action en six points précisait plus en détail les mesures à prendre, les échéanciers et les responsabilités.

Notre vérification de quatre programmes

Nous nous attendions à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets

11.48 Pour notre vérification de quatre programmes, nous avons sélectionné des projets qui, à quelques exceptions près, avaient pris fin le 31 décembre 1999 ou avant cette date. Il y avait donc chevauchement entre la période visée et celle ayant fait l'objet de la vérification interne de 1999. Nos constatations s'appliquent à des subventions et à des contributions d'environ 570 millions de dollars pour les quatre programmes vérifiés. Notre vérification portait sur des projets terminés de sorte que nous pouvions examiner les projets sur toute leur durée de vie utile et formuler une évaluation indépendante de la nature et de l'ampleur des problèmes que le Ministère devait régler.

11.49 Nous avons tenu compte dans nos évaluations des différences considérables quant à la taille et à la complexité des projets et des risques qui y sont associés. Nous ne nous attendions pas à constater les mêmes niveaux d'effort et d'attention pour la gestion de projets simples et de taille réduite que pour la gestion de projets plus vastes et plus complexes, qui présentaient inévitablement des risques plus élevés du point de vue de la gestion financière et du rendement. Nous nous attendions toutefois à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets, notamment les normes suivantes :

- la présentation dans les demandes de financement soumises par les bénéficiaires éventuels du montant demandé à DRHC, de l'utilisation prévue des fonds et des résultats visés;
- l'application justifiable et transparente des critères d'admissibilité et de sélection pour recommander l'approbation des projets;
- l'approbation du financement à offrir par les autorités compétentes;
- l'existence d'accords de contribution signés, précisant clairement les modalités applicables au financement et servant de fondement à l'exercice des responsabilités respectives des deux parties;
- l'exercice de contrôles financiers efficaces, y compris la conformité aux autorisations pertinentes et la surveillance du volet financier des projets;
- le respect des modalités d'application de l'accord et des modifications autorisées apportées à ces dernières en fonction des besoins;
- le suivi des activités et des résultats des projets afin de pouvoir en rendre compte et de pouvoir apprendre de ce qui a été fait.

11.50 À notre avis, le respect de ces normes dans la gestion des projets n'est pas facultatif. Nous nous attendions toutefois à ce que l'importance qu'on accorde aux normes varie sensiblement selon les circonstances. Par exemple, une

simple lettre d'un bénéficiaire éventuel peut convenir parfaitement à titre de demande pour un projet non complexe exigeant une contribution réduite, alors qu'il faut une proposition détaillée pour un projet plus important et plus complexe.

11.51 Nos attentes quant à la gestion des subventions et des contributions sont conformes à la politique récemment révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. On y a regroupé un certain nombre de politiques existantes tout en apportant des éclaircissements sur les questions de gestion et de contrôle financiers et sur la prestation des programmes par des tiers. La politique du Conseil du Trésor en vigueur pendant la période visée par notre vérification était moins claire.

Nos travaux de vérification nous ont permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments

11.52 Notre vérification de quatre programmes nous a permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments. Nous avons constaté un non-respect généralisé de la probité avec laquelle doivent être utilisés les fonds publics et l'absence d'une volonté ferme d'atteindre les résultats escomptés. Plusieurs pratiques ayant cours dans les quatre programmes examinés étaient inacceptables. On a constaté notamment un non-respect des modalités d'application des programmes, des procédés inadéquats de sélection des projets, des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de façon incorrecte et des mesures inadéquates de contrôle.

11.53 Nous avons été particulièrement préoccupés par le caractère généralisé des lacunes que nous avons relevées. Bien que les détails variaient d'un programme à l'autre, notre vérification a mis au jour de sérieux problèmes dans tous les secteurs clés des quatre programmes vérifiés.

11.54 Dans 81 dossiers que nous avons vérifiés, nous avons trouvé des informations qui nous obligeaient à nous interroger sur le caractère approprié de certains paiements. Nous avons transmis l'information au Ministère, lequel a par la suite examiné les cas signalés afin de cerner les trop-payés qui auraient pu être faits. Le Ministère, au moment où nous mettions la dernière main à notre rapport de vérification, avait terminé son étude de la plupart des cas signalés et avait relevé certains trop-payés. Il lui restait quelques cas à examiner.

Nous nous attendions toutefois à ce que l'importance qu'on accorde aux normes dans la gestion des projets varie sensiblement selon les circonstances.

11.55 En plus de vérifier la gestion de chacun des projets de subventions ou de contributions, nous avons examiné d'autres aspects des quatre programmes. Ainsi, nous nous attendions à retrouver pour chacun d'eux :

- une justification du choix du mode de financement (subvention ou contribution);
- des objectifs clairs et mesurables pour le programme;
- des critères d'admissibilité et de sélection des projets bien définis et conformes aux objectifs du programme;
- la capacité d'offrir le programme, y compris les ressources nécessaires et des procédures, rôles et responsabilités bien définis;
- des communications ouvertes et efficaces pour bien faire connaître le programme aux éventuels demandeurs;
- des mécanismes d'évaluation et de communication des résultats des programmes.

Dans le cas des projets complétés avant janvier 2000, nous avons constaté un non-respect généralisé de la probité avec laquelle doivent être utilisés les fonds publics et l'absence d'une volonté ferme d'atteindre les résultats escomptés.

11.56 Nous avons relevé plusieurs lacunes dans la conception des quatre programmes que nous avons vérifiés ainsi que dans les mécanismes d'évaluation et de communication des résultats des programmes. La Partie II du présent chapitre fournit des renseignements plus

détaillés sur les quatre programmes et sur nos constatations.

Progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action

Pour faire suite aux constatations des vérificateurs internes, le Ministère a mis en œuvre en février 2000 un Plan d'action en six points.

Le Plan d'action en six points

11.57 Pour faire suite aux constatations des vérificateurs internes, le Ministère a mis en œuvre en février 2000 un Plan d'action en six points visant à améliorer l'administration des subventions et des contributions et à corriger les problèmes relevés par les vérificateurs. La pièce 11.2 offre un aperçu de ce Plan d'action.

11.58 Dans une lettre datée du 7 février 2000, le vérificateur général a indiqué que le Plan d'action proposé offrait selon lui une approche complète et propice à l'application des mesures correctives nécessaires pour les problèmes de contrôle immédiats relevés dans le cadre de la vérification interne. Le vérificateur général soulignait en outre dans sa lettre que le Plan prévoyait des interventions à plus long terme qui consolidaient l'approche proposée. Pour les fins de la présente vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre de son Plan d'action en six points. Nous avons aussi cherché à déterminer si le Plan et les autres initiatives du Ministère et du gouvernement allaient être suffisants pour donner suite à nos constatations relatives aux quatre programmes que nous avons vérifiés.

La direction en place est déterminée à prendre les mesures correctives requises

11.59 Dans un effort pour répondre aux préoccupations découlant de la vérification interne et aux questions soulevées au Parlement, DRHC a consacré des ressources considérables, tant au niveau de la gestion que du personnel, à la mise en œuvre de son Plan d'action. Des échéanciers précis ont été établis, y compris un engagement à examiner tous les dossiers actifs avant le 30 avril 2000 pour vérifier leur conformité aux critères de programme et de gestion financière, afin de mettre en place un processus permanent de suivi du rendement des subventions et des contributions à compter de février 2000, et de présenter au public un rapport sur les progrès réalisés à chaque trimestre, à partir de mai 2000. Le Ministère a établi une équipe de coordination des

Pièce11.2

Plan d'action en six points

Secteurs ciblés	Mesures à court terme	Mesures à plus long terme	Mesures d'appui
1. S'assurer que les paiements satisfont aux exigences financières et aux exigences des programmes.	✓		
2. Vérifier et corriger les dossiers problématiques, y compris les 37 cas relevés par la vérification qui sont source de préoccupations.	✓		
3. Donner l'équipement et le soutien voulus au personnel, y compris les outils, la formation et les ressources requis.		✓	
4. S'assurer que le personnel comprend mieux ses obligations redditionnelles à l'égard des subventions et des contributions.		✓	
5. Recevoir les meilleurs conseils qui soient.			✓
6. Faire rapport régulièrement des progrès réalisés au public et au personnel.			✓

Source : Développement des ressources humaines Canada

subventions et des contributions, sous la direction du sous-ministre adjoint principal, pour guider la mise en application du Plan d'action. L'équipe compte des représentants de l'administration centrale, des régions et des bureaux locaux.

11.60 L'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'action ont exigé beaucoup de temps et mis à contribution la direction et les employés de DRHC. Par exemple, les agents de projets pour le Fonds du Canada pour la création d'emplois nous ont indiqué que le fait d'examiner et de réviser comme convenu les dossiers des projets existants les a obligés à suspendre le traitement des demandes jusqu'à la fin de l'examen des dossiers. Pour certains promoteurs de projets, l'attente ainsi prolongée pour obtenir une approbation entraînait tellement de complications qu'ils ont dû retirer leur demande.

Les engagements pris dans le plan d'action sont respectés

11.61 Le Ministère a respecté de manière générale l'échéancier qu'il avait établi. Il a amélioré le suivi des paiements et ceux-ci satisfont maintenant davantage aux exigences en matière de gestion financière et de programme. Les dossiers problématiques ont été vérifiés et corrigés. La direction a communiqué régulièrement de l'information aux employés et a rendu publics les progrès réalisés.

11.62 On a entrepris un certain nombre d'interventions à long terme prévues dans le plan, notamment au chapitre de la formation et des outils à fournir aux employés, et de la responsabilisation à l'égard des résultats. En outre, un examen indépendant mené par une firme d'experts-conseils a révélé que DRHC avait fait des progrès considérables dans la mise en œuvre de son Plan d'action en six points.

La Direction nationale du contrôle de la performance a été mise sur pied et est opérationnelle

11.63 En réponse à une version provisoire du rapport de vérification interne, DRHC a créé, en novembre 1999, la Direction nationale du contrôle de la performance, qui faisait partie au départ du Bureau de vérification interne. En mai 2000, la Direction est passée sous la responsabilité du directeur général des Opérations comptables. Dotée de 23 employés et d'un budget de 2,7 millions de dollars, la Direction est devenue un mécanisme important pour le suivi permanent de la portée et des répercussions des mesures correctives prises.

11.64 La Direction nationale du contrôle de la performance sert de mécanisme de contrôle de la qualité en évaluant les améliorations apportées au chapitre de l'administration des subventions et des contributions. Nous avons examiné la méthodologie utilisée par la Direction pour prélever un échantillon national de dossiers à examiner, et nous l'avons jugée valable.

11.65 Comme le suivi du rendement était l'une des composantes principales de la première étape du Plan d'action, la surveillance continue assurée par la Direction nationale du contrôle de la performance représente une amélioration considérable. Si cela est fait comme il se doit, la direction du Ministère pourrait compter sur une mesure continue du rendement sur le plan de la gestion et du contrôle des subventions et des contributions.

Une surveillance continue assurée par la Direction nationale du contrôle de la performance pourrait permettre à la direction du Ministère de compter sur une mesure continue du rendement sur le plan de la gestion et du contrôle des subventions et des contributions.

Le Ministère a examiné la totalité des 17 000 dossiers actifs

11.66 Le Ministère s'est engagé à vérifier tous les dossiers actifs pour s'assurer que les paiements ont été effectués conformément aux critères de gestion financière et de programme, et à prendre les mesures correctives nécessaires. L'administration centrale et

Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos que dans les dossiers actifs, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

certains bureaux régionaux ont établi des listes de contrôle à l'intention des employés chargés d'examiner les dossiers actifs. D'après notre évaluation, les directives données par le Ministère à ses employés quant au traitement des dossiers actifs sont conformes aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. En outre, les listes de contrôle traitaient des principaux secteurs de préoccupation relevés dans le cadre de notre vérification. Cependant nous n'avons pas évalué dans quelle mesure les listes de contrôle avaient été bien utilisées. En se fondant sur l'examen d'un échantillon non représentatif de 76 dossiers, la direction a conclu que ses directives avaient correctement été mises en œuvre.

11.67 Le Ministère a terminé son examen des 17 000 dossiers actifs le 30 avril 2000, tel que prévu, et en a présenté les résultats en mai 2000 dans un rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Plan d'action. Il a signalé que 16 dossiers exigeaient des redressements de 25 p. 100 supérieurs à la valeur de l'accord de contribution et qu'il avait relevé des trop-payés dont le total était de 3 229 $.

11.68 Il ne faut pas s'étonner que l'examen n'ait révélé qu'un si petit nombre de trop-payés. L'examen portait seulement sur les dossiers actifs et comme, par définition, des redressements peuvent encore être apportés à ces dossiers, il ne fallait pas s'attendre à ce qu'un grand nombre de trop-payés soient mis au jour. Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

Le Ministère a commencé à produire des rapports sur les progrès réalisés

11.69 Dans son rapport d'étape de mai 2000 concernant le Plan d'action, le Ministère a indiqué que la Direction nationale du contrôle de la performance avait examiné un échantillon de 76 dossiers pour confirmer que l'examen des dossiers actifs se déroulait comme il se doit. L'examen, selon le rapport, avait permis de constater que tous les dossiers avaient été examinés en conformité avec la directive nationale de DRHC et que tous le paiements effectués après le 20 janvier 2000 respectaient les cinq critères essentiels de gestion financière précisés dans la directive (voir la pièce 11.3). Ces critères respectent les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et celles de la politique du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la certification par des agents autorisés de l'admissibilité ou du droit au paiement.

11.70 Le rapport concluait que les directives sur l'examen des dossiers actifs émises dans le cadre du Plan d'action en six points avaient été mises en œuvre de façon correcte et avaient des répercussions favorables sur la gestion et l'administration des subventions et des contributions. Nous notons toutefois que l'échantillon de 76 dossiers examinés par DRHC n'était pas suffisant pour déterminer si les 17 000 dossiers actifs satisfaisaient tous aux exigences du

Pièce 11.3

Cinq critères essentiels applicables aux paiements

1. Un accord a été signé et respecte les modalités d'application du programme approuvées par le Conseil du Trésor.
2. La délégation du pouvoir de signer les documents financiers a été respectée en ce qui a trait à la signature de l'accord et à l'approbation des paiements.
3. Les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor visant les avances sont respectées.
4. Les formulaires de demande de remboursement, ainsi que la documentation à l'appui, ont été soumis par les promoteurs ou les bénéficiaires.
5. Les demandes de remboursement des dépenses ont été examinées, et il a été attesté que ces dépenses étaient admissibles aux termes de l'accord de contribution et des modalités d'application du programme.

Source : Développement des ressources humaines Canada

certains bureaux régionaux ont établi des listes de contrôle à l'intention des employés chargés d'examiner les dossiers actifs. D'après notre évaluation, les directives données par le Ministère à ses employés quant au traitement des dossiers actifs sont conformes aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. En outre, les listes de contrôle traitaient des principaux secteurs de préoccupation relevés dans le cadre de notre vérification. Cependant nous n'avons pas évalué dans quelle mesure les listes de contrôle avaient été bien utilisées. En se fondant sur l'examen d'un échantillon non représentatif de 76 dossiers, la direction a conclu que ses directives avaient correctement été mises en œuvre.

Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos que dans les dossiers actifs, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

11.67 Le Ministère a terminé son examen des 17 000 dossiers actifs le 30 avril 2000, tel que prévu, et en a présenté les résultats en mai 2000 dans un rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Plan d'action. Il a signalé que 16 dossiers exigeaient des redressements de 25 p. 100 supérieurs à la valeur de l'accord de contribution et qu'il avait relevé des trop-payés dont le total était de 3 229 $.

11.68 Il ne faut pas s'étonner que l'examen n'ait révélé qu'un si petit nombre de trop-payés. L'examen portait seulement sur les dossiers actifs et comme, par définition, des redressements peuvent encore être apportés à ces dossiers, il ne fallait pas s'attendre à ce qu'un grand nombre de trop-payés soient mis au jour. Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

Le Ministère a commencé à produire des rapports sur les progrès réalisés

11.69 Dans son rapport d'étape de mai 2000 concernant le Plan d'action, le Ministère a indiqué que la Direction nationale du contrôle de la performance avait examiné un échantillon de 76 dossiers pour confirmer que l'examen des dossiers actifs se déroulait comme il se doit. L'examen, selon le rapport, avait permis de constater que tous les dossiers avaient été examinés en conformité avec la directive nationale de DRHC et que tous le paiements effectués après le 20 janvier 2000 respectaient les cinq critères essentiels de gestion financière précisés dans la directive (voir la pièce 11.3). Ces critères respectent les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et celles de la politique du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la certification par des agents autorisés de l'admissibilité ou du droit au paiement.

11.70 Le rapport concluait que les directives sur l'examen des dossiers actifs émises dans le cadre du Plan d'action en six points avaient été mises en œuvre de façon correcte et avaient des répercussions favorables sur la gestion et l'administration des subventions et des contributions. Nous notons toutefois que l'échantillon de 76 dossiers examinés par DRHC n'était pas suffisant pour déterminer si les 17 000 dossiers actifs satisfaisaient tous aux exigences du

Pièce 11.3

Cinq critères essentiels applicables aux paiements

1. **Un accord a été signé et respecte les modalités d'application du programme approuvées par le Conseil du Trésor.**
2. **La délégation du pouvoir de signer les documents financiers a été respectée en ce qui a trait à la signature de l'accord et à l'approbation des paiements.**
3. **Les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor visant les avances sont respectées.**
4. **Les formulaires de demande de remboursement, ainsi que la documentation à l'appui, ont été soumis par les promoteurs ou les bénéficiaires.**
5. **Les demandes de remboursement des dépenses ont été examinées, et il a été attesté que ces dépenses étaient admissibles aux termes de l'accord de contribution et des modalités d'application du programme.**

Source : Développement des ressources humaines Canada

programme et aux normes en matière de gestion des dossiers.

11.71 Selon un rapport d'étape produit en août 2000 par la Direction nationale du contrôle de la performance, l'administration des dossiers actifs s'est beaucoup améliorée comparativement à la situation constatée dans le cadre de la vérification interne. On y indiquait que pour les projets ayant débuté entre le 1er février 2000 et le 31 mars 2000, on constate un niveau marqué de conformité aux directives et aux lignes directrices du Ministère concernant les demandes de projet, l'octroi de contrats, les recommandations et les approbations.

11.72 Nous avons examiné la méthodologie utilisée dans l'examen des dossiers dont fait état le rapport d'étape d'août 2000. Nous avons constaté qu'il portait sur un éventail de questions beaucoup plus large que la vérification interne de 1999 — un éventail se rapprochant davantage de la portée de notre vérification de quatre programmes dont nous faisons rapport à la Partie II du présent chapitre.

11.73 Le rapport de suivi d'août 2000 était le premier de quatre que la Direction prévoit produire chaque année. Les prochains rapports permettront d'offrir une évaluation plus approfondie du cycle de vie d'un projet, notamment au chapitre de la gestion financière.

Le Ministère a désigné 37 projets comme nécessitant un suivi plus poussé

11.74 L'examen, par DRHC, des 37 projets désignés comme requérant une analyse plus poussée et d'autres correctifs constituait un élément important des mesures d'intervention visant à vérifier et à rectifier les dossiers qui posaient problème. La vérification interne a permis de désigner 35 des 37 projets susmentionnés parmi les 459 projets échantillonnés. Les deux autres projets désignés ne faisait pas partie de l'échantillon. L'examen visait à pousser plus avant l'enquête là où les premiers travaux avaient révélé que les règles financières pouvaient avoir été enfreintes (par exemple, dans les cas présumés de trop-payés). Les résultats devaient permettre de préciser les mesures correctives à prendre.

11.75 Le travail a débuté en décembre 1999, mais le gros de l'évaluation a eu lieu en février 2000. L'examen des 37 projets, alimenté par le débat qui a eu lieu dans les médias et au Parlement sur la nature et la portée des problèmes qui leur étaient liés, a revêtu une importance beaucoup plus grande que ce que DRHC avait prévu lorsqu'il s'était aperçu qu'il fallait approfondir la question. De fortes pressions ont été exercées sur le Ministère pour qu'il effectue un examen de suivi de très grande qualité, dans de brefs délais.

L'examen des 37 projets a revêtu une importance beaucoup plus grande que ce que DRHC avait prévu lorsqu'il s'était aperçu qu'il fallait approfondir la question.

11.76 Le Ministère a créé un groupe de travail composé de cadres supérieurs de la Direction générale des services financiers et administratifs et l'a chargé d'évaluer les résultats de l'examen de suivi. Lorsque ce dernier a été terminé, le groupe de travail a approuvé les résultats. Selon le rapport de mars 2000, publié sur Internet et présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, des erreurs comptables avaient été commises au cours des divers exercices financiers, il fallait rectifier les dossiers actifs et il existait des trop-payés. Le rapport présentait également, pour chaque projet, un sommaire des autres résultats du suivi. Notre vérification a permis de confirmer que le Ministère avait apporté des corrections et pris des mesures pour recouvrer les trop-payés.

L'examen de suivi fait état de pratiques administratives médiocres et décrit leurs conséquences

11.77 L'examen de suivi du Ministère démontre que l'utilisation de pratiques administratives médiocres rend difficile la vérification des paiements et le dépistage

des trop-payés. Le personnel des programmes a souvent pris, avec les promoteurs, des dispositions officieuses qui n'ont pas donné lieu à des modifications en bonne et due forme des accords écrits. Certaines de ces dispositions officieuses ont été consignées par écrit; d'autres ont été prises de façon verbale ou étaient même implicites. Certaines des dispositions étaient contraires aux conditions établies dans l'accord écrit ou allaient à l'encontre des politiques du Ministère et du Conseil du Trésor. Même s'ils sont inacceptables pour un gouvernement, les accords de ce genre ont une valeur juridique. De plus, l'examen a permis de découvrir que certains accords de contribution officiels avaient été mal élaborés. Par exemple, des clauses clés étaient absentes ou ambiguës et il y avait utilisation de taux négociés, plutôt que de coûts réels, sans que ce choix soit clairement justifié. Dans ces circonstances, il devenait difficile de vérifier si les taux négociés ne cachaient pas des coûts non admissibles, surtout des profits.

Pour qu'un trop-payé puisse être établi, le Ministère doit prouver que le promoteur n'a pas rempli les obligations précisées dans l'accord de contribution.

11.78 D'autres mesures du Ministère ont également fait obstacle au repérage des trop-payés. Le Ministère a autorisé, par exemple, le paiement de dépenses engagées avant ou après la période de financement fixée, en apportant des modifications avec effet rétroactif à des accords qui étaient déjà arrivés à échéance ou en concluant avec le promoteur des ententes officieuses, par écrit ou de vive voix. En outre, dans la même veine, il a approuvé des dépenses qui n'étaient admissibles ni aux termes de l'accord de contribution ni en vertu de la politique du Conseil du Trésor. De plus, des agents ont autorisé des promoteurs à utiliser les intérêts gagnés sur des avances indûment élevées pour qu'ils puissent accroître l'étendue des activités de projet sans qu'au préalable il ne soit apporté de modification officielle à l'accord conclu pour en accroître la valeur.

11.79 Pour qu'un trop-payé puisse être établi, le Ministère doit prouver que le promoteur n'a pas rempli les obligations précisées dans l'accord de contribution. Le suivi a révélé que les fonctionnaires du Ministère se sont abstenus d'exercer des contrôles internes ou n'en ont pas respecté les règles, notamment en ce qui concerne les modalités d'application des accords de contribution. Les paiements effectués en vertu d'ententes conclues avec des fonctionnaires de DRHC ne peuvent subséquemment être déclarés des trop-payés. Peu importe le caractère ad hoc de ces accords, ils font alors partie des obligations contractuelles de l'État.

11.80 De ce fait, le suivi du Ministère n'a permis de relever et de déclarer des trop-payés que dans les cas où on pouvait les attribuer à l'intervention d'un promoteur. DRHC a fait savoir qu'il avait trouvé des trop-payés d'un montant total de 226 369,51 $ sur les 33 millions de dollars versés dans le cadre des 37 projets. Un de ces projets a reçu à lui seul 220 000 $ de ce montant.

11.81 Dans le cadre des travaux prévus sur chacun des 37 projets, le Ministère était censé passer entièrement en revue les demandes de remboursement en fonction des modalités d'application des accords de contribution. Nous avons conclu qu'il n'était pas sûr que tous les problèmes avaient été repérés pour chaque projet, à cause des incohérences des méthodes d'examen. Par exemple, la portée et la qualité des pièces justificatives et des documents de travail étaient satisfaisantes dans certains cas, mais limitées dans d'autres. Certains examens n'indiquaient pas si le projet avait été évalué au regard des intérêts touchés sur les avances. La documentation de DRHC indiquait que dans la plupart des cas, toutes les demandes de remboursement avaient été examinées ; mais pour quelques grands projets, les demandes de remboursement ou les dépenses n'avaient pas toutes été vérifiées.

Les rapports sur les 37 projets problématiques étaient centrés sur les trop-payés

11.82 Les membres du Parlement et les médias se sont vivement intéressés à la nature et à l'ampleur des problèmes liés aux 37 projets examinés. Les renseignements sur l'examen publiés en mars 2000 et dans le rapport d'étape sur le Plan d'action en six points de mai 2000 étaient centrés surtout sur les trop-payés que le Ministère avait pu relever.

11.83 DRHC a communiqué peu d'information au public sur la nature des problèmes administratifs constatés dans les 37 projets examinés et sur leurs conséquences. Le Ministère croyait que le rapport de vérification interne de 1999 avait suffisamment couvert les mauvais procédés administratifs recensés dans le suivi des 37 projets et que le Plan d'action en six points avait permis par la suite de corriger la situation. Il croyait également que dans le cas des 37 projets, le public voulait avant tout que l'on établisse s'il y avait eu ou non des trop-payés.

11.84 Les problèmes administratifs découverts dans les 37 projets mentionnés dans l'examen du Ministère ont confirmé et précisé davantage les constatations de la vérification interne de 1999. Ils ont fait ressortir l'ampleur des ratés des contrôles internes et de l'obligation de rendre compte, et le risque de gaspillage des fonds publics. À notre avis, DRHC a raté une bonne occasion de donner des exemples concrets des conséquences des accords verbaux, des modifications rétroactives apportées aux accords, des avances indûment élevées consenties en fin d'exercice, de l'autorisation de payer des dépenses non admissibles, d'accords mal rédigés et d'autres pratiques semblables. Cela a eu pour conséquences, entre autres, de rendre le Ministère incapable de déterminer les trop-payés dans la plupart des cas. Les principales lacunes ont été prises en compte dans le Plan d'action. Il aurait été utile de signaler cette information supplémentaire au sujet des problèmes découverts dans les 37 dossiers au public et aux parlementaires qui cherchaient à comprendre les problèmes de DRHC et à évaluer la pertinence de son Plan d'action et d'autres mesures correctives.

Le Ministère planifie d'examiner les dossiers inactifs, mais les résultats d'un tel examen ne sont pas encore disponibles

11.85 Dans le cadre du Plan d'action en six points, le Ministère évaluera les dossiers inactifs. Il s'agit de dossiers de projets qui étaient actifs en 1998–1999 ou en 1999–2000, mais qui sont maintenant clos. Le Ministère a sélectionné un échantillon de dossiers inactifs, fondé sur un ensemble de facteurs de risque. Les résultats de l'examen des dossiers inactifs n'étaient pas disponibles au moment où nous avons terminé notre vérification. Toutefois, selon notre vérification de quatre programmes, les dossiers inactifs pourraient receler divers problèmes importants, dont des trop-payés qu'il faudrait recouvrer.

Mesures correctives autres que celles prises dans le cadre du Plan d'action en six points

11.86 Avant l'annonce du Plan d'action en six points, le Ministère avait mis en œuvre plusieurs initiatives. Il avait notamment créé la Direction nationale du contrôle de la performance et des groupes de travail chargés de régler des problèmes précis signalés dans le rapport de vérification interne. Depuis, il a mis en œuvre d'autres mesures correctives plus générales, jugées nécessaires. Par exemple, il procède actuellement à l'examen des objectifs des programmes de subventions et de contributions. Il a également procédé à des modifications organisationnelles, suite à un examen des mécanismes de reddition de comptes.

11.87 Outre les mesures prises par DRHC, il serait bon de souligner qu'en

DRHC a raté une bonne occasion de donner des exemples concrets des conséquences des accords verbaux, des modifications rétroactives apportées aux accords, des avances indûment élevées consenties en fin d'exercice, de l'autorisation de payer des dépenses non admissibles, d'accords mal rédigés et d'autres pratiques semblables.

juin 2000, le Conseil du Trésor a apporté des modifications à sa Politique sur les paiements de transfert. Ces modifications ont pour objet de préciser de nombreux aspects de la politique précédente. Entre autres choses, la politique oblige maintenant les ministères à établir des cadres de responsabilité axés sur les résultats pour leurs programmes de subventions et de contributions. En outre, les ministères doivent s'assurer de faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils versent des subventions et des contributions. Ils doivent rendre compte des objectifs des programmes, des résultats attendus et des résultats obtenus dans leur rapport sur les plans et les priorités. Le Conseil du Trésor approuvera les modalités d'application d'un programme pour une période précise (habituellement une période maximale de cinq ans). Lorsqu'ils demandent le renouvellement des modalités d'application d'un programme, les ministères doivent présenter une évaluation et un rapport officiels portant sur l'efficacité du programme. De plus, lorsqu'il a expliqué en détail sa fonction de conseil de gestion, le Conseil du Trésor a fait savoir qu'il renforçait son rôle de contrôle.

Notre vérification a fait ressortir des problèmes dépassant le cadre de la vérification interne de 1999

11.88 Nos vérifications de programme ont permis de relever de nombreux problèmes, parfois identiques à ceux que la vérification interne avait fait ressortir. D'autres avaient trait à des éléments dépassant le cadre de la vérification interne. Nous avons constaté que le Ministère avait de la difficulté à :

- formuler concrètement les visées de la politique sociale globale en des termes opérationnels, énoncés sous forme d'objectifs ou de critères d'admissibilité. Nous avons également remarqué des problèmes de formulation en termes clairs et mesurables des résultats attendus des programmes;
- se servir des résultats des projets et des évaluations des programmes pour apporter les modifications nécessaires (gestion axée sur les résultats);
- communiquer à la population des renseignements sur l'existence et les caractéristiques d'un programme, afin de favoriser l'égalité des chances d'accès;
- gérer et à contrôler correctement les projets — notamment en ce qui concerne la sélection et l'approbation des projets ainsi que la gestion et le contrôle financiers;
- offrir un soutien suffisant (ressources, formation, conseils et outils) en vue de la prestation des programmes.

11.89 Nous avons évalué le Plan d'action en six points et d'autres mesures de DRHC, afin de déterminer s'ils s'attaquent à ces problèmes.

Nécessité d'améliorer la façon dont sont opérationalisés les objectifs de la politique sociale globale

11.90 DRHC est un ministère du secteur de la politique sociale qui offre une gamme étendue de programmes et de services, afin d'aider les Canadiens de tout âge, notamment ceux qui ont des besoins particuliers. Il a pour mission de permettre aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité. Son orientation stratégique générale est établie par le gouvernement et approuvée, sous forme de loi, par le Parlement. Pour améliorer la gestion des programmes de subventions et de contributions, il est essentiel de veiller à ce que l'objectif de la politique se reflète dans les caractéristiques du programme que les modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor ont décrites et que le Ministère a opérationalisées.

11.91 Comme nous l'avons constaté dans le cadre de notre vérification de

quatre programmes, cette démarche demande de transformer des notions complexes, comme la durabilité du projet, le développement des capacités communautaires et les systèmes d'apprentissage, en des programmes concrets et exécutables. Cette tâche est particulièrement exigeante pour les concepteurs de programmes, lorsqu'il y a divergence d'opinions quant à la meilleure formule à adopter et que les besoins varient d'une région à l'autre. Il n'en demeure pas moins qu'il reste indispensable de préciser les objectifs, pour qu'il soit possible de structurer le programme de manière à ce qu'il appuie ces attentes.

11.92 Les agents responsables de la mise en œuvre des programmes et des projets doivent savoir à qui ceux-ci s'adressent et connaître leurs modalités et leur application. En ce qui a trait aux programmes de subventions et de contributions, il faut que les objectifs ou les critères soient clairement énoncés, que des résultats évaluables à obtenir soient établis et que le personnel reçoive la formation et les instructions pertinentes. Alors, les agents de projets savent exactement ce qu'ils doivent faire et ce pourquoi ils le font.

11.93 Nous admettons qu'une certaine marge de manœuvre est nécessaire pour que les programmes puissent être adaptés aux réalités locales. Cependant, à notre avis, les objectifs ou les critères des quatre programmes que nous avons vérifiés manquaient indûment de précision. En outre, les instructions les concernant étaient insuffisantes. Pour ce qui concerne le programme Jeunes stagiaires Canada par exemple, les critères d'admissibilité des participants (être en chômage ou sous-employé, être habituellement âgé de 15 à 30 ans et avoir légalement le droit de travailler au Canada) prêtaient à des interprétations diverses. Le personnel n'avait pas reçu d'instructions qui auraient pu lui permettre d'être sûr qu'il appliquait les critères de façon uniforme. En outre, les objectifs et les critères d'admissibilité du programme Partenariats pour le développement social étaient formulés en termes généraux et n'étaient pas toujours clairement définis.

11.94 Le Ministère nous a dit qu'il était en train d'élaborer d'autres lignes directrices et de la formation supplémentaire pour aider le personnel à savoir quand faire preuve de rigueur et quand faire preuve de souplesse. La Direction des initiatives jeunesse, par exemple, vient d'élaborer et de communiquer des critères servant à définir les jeunes à risque. De plus, elle travaille à étoffer les lignes directrices de son programme.

11.95 Des indicateurs de résultats avaient été définis pour deux des quatre programmes, soit Jeunes stagiaires Canada et Fonds transitoire pour la création d'emplois/Fonds du Canada pour la création d'emplois (FTCE/FCCE). En ce qui concerne le FTCE/FCCE, la mesure des résultats faisait partie intégrante des caractéristiques du programme, mais cela n'a pas généré d'information fiable sur les résultats, contrairement à ce qui avait été prévu. Les deux autres programmes ne disposaient pas d'indicateurs de rendement définis. Lorsque les caractéristiques d'un programme ou les instructions opérationnelles subséquentes ne précisent pas ce qui doit être accompli, les fins visées par les dépenses du programme peuvent être interprétées de façons fort diverses.

Les agents responsables de la mise en œuvre des programmes et des projets doivent savoir à qui ceux-ci s'adressent et connaître leurs modalités et leur application.

Établissement de plans pour préciser les visées des programmes

11.96 Le Plan d'action en six points n'aborde pas la nécessité de clarifier les caractéristiques des programmes et les justifications stratégiques. La direction de DRHC a admis cette nécessité et amorcé une étude de la gestion des programmes, afin de déterminer les mesures qui s'imposent. Cette étude englobe un examen des mandats, des objectifs, des caractéristiques, de la mise en œuvre et du

contrôle des programmes ainsi que des possibilités de remaniement des programmes et des orientations choisies.

11.97 L'étude vise également à faire en sorte que la gestion de tous les programmes soit axée sur les résultats, à améliorer l'acquisition de connaissances dans le cadre d'un même programme et d'un programme à l'autre et à renforcer les liens qui existent entre l'élaboration des lignes de conduite et les caractéristiques à donner aux programmes. Au moment de notre vérification, le Ministère prévoyait qu'il aurait terminé l'évaluation de tous ses programmes de subventions et de contributions à l'automne 2000 et établi des stratégies de renforcement de la gestion des programmes. En outre, il envisageait d'établir des mesures pertinentes du rendement dans le cadre de cet exercice.

Dans le cadre d'une étude de la gestion des programmes, certains gestionnaires ont dit qu'il fallait améliorer les caractéristiques des programmes, tout comme nous l'avions noté dans notre vérification.

11.98 Des cadres de responsabilité axés sur les résultats devront avoir été établis pour tous les programmes au plus tard le 31 mars 2001. En outre, tous les programmes devront être assortis de plans de formation comportant des mécanismes de formation continue, de dialogue et de remaniement, notamment un cycle intégré de vérification et d'évaluation. Le Ministère a fait savoir qu'il demandera au Conseil du Trésor d'approuver la modification des modalités d'application des programmes au plus tard en décembre 2002, bien avant la date limite de mars 2005, fixée par cet organisme.

11.99 Dans le cadre de l'étude de la gestion des programmes, des responsables de programmes, dont les responsables des quatre programmes que nous avons vérifiés, ont rédigé des résumés des problèmes de gestion des programmes et présenté les éléments clés de leurs plans d'action. Pour rédiger ces résumés, ils ont eu recours à des autoévaluations, complétées par des examens par les pairs et des discussions avec les régions. Dans les premiers documents pilotes que nous avons reçus, certains gestionnaires ont dit qu'il fallait améliorer des points semblables à ceux que nous avons notés dans notre vérification. Les gestionnaires du programme Partenariats pour le développement social, par exemple, ont conclu, comme nous, qu'il fallait préciser les objectifs, définir des résultats mesurables et améliorer les processus de prise de décision et d'examen. Les gestionnaires de l'Initiative des partenariats sectoriels ont conclu qu'il fallait valider et préciser les mesures du rendement et mettre à jour la politique et les lignes directrices du programme.

Nécessité d'améliorer la gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats

11.100 La gestion axée sur les résultats exige plus qu'une évaluation des résultats à l'aide d'une mesure continue du rendement et d'une évaluation périodique. Il faut aussi tenir compte des données sur les résultats lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications aux programmes et de rendre compte de leur rendement. Comme le souligne la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, le fait de mettre l'accent sur les résultats dans les programmes de subventions et de contributions aide à déterminer qui doit recevoir les fonds et à voir si les projets répondent aux attentes et si le programme dans son ensemble est une réussite.

11.101 Nous nous attendions à ce que le personnel des quatre programmes que nous avons vérifiés ait clairement défini les résultats que les projets approuvés devaient atteindre. Nous avons constaté l'absence d'une définition uniforme des résultats attendus et des exigences en matière de renseignements connexes. En outre, la stipulation, dans un accord, de l'obligation de produire des renseignements ne mène pas nécessairement à la collecte systématique de ces derniers, même lorsque les accords de contribution, comme dans le cas du FTCE/FCCE, obligent les promoteurs de projet à rendre compte des résultats. Pour

ce qui concerne le programme Jeunes stagiaires Canada, les résultats attendus étaient définis, mais les renseignements sur les résultats véritables des projets étaient limités. Dans le cas des projets du programme Partenariats pour le développement social et de l'Initiative des partenariats sectoriels, les résultats attendus n'étaient pas définis clairement.

11.102 Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été partiellement évalués. Quant au quatrième, Partenariats pour le développement social, une évaluation est prévue. Une évaluation préliminaire du FTCE a été faite peu après la création du Programme. Il restait à répondre à plusieurs questions clés, dans le cadre d'une évaluation complète qui était prévue pour 2000. Cette évaluation n'a pas eu lieu. L'évaluation de Jeunes stagiaires Canada venait de se terminer au moment où nous achevions notre vérification.

11.103 Nous avons constaté que le travail avait été bien fait dans les évaluations du programme Jeunes stagiaires Canada et de l'Initiative des partenariats sectoriels. Nous avons aussi noté qu'à la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels effectuée en novembre 1997 et de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois menée en 1998, les programmes avaient subi des modifications.

11.104 Comme nous l'avons mentionné, l'étude du Ministère sur la gestion des programmes a pour objectifs d'établir des mesures de rendement appropriées et de renforcer la gestion axée sur les résultats. Cependant, le travail que nous avons accompli dans d'autres secteurs de l'administration publique confirme que la poursuite de ces objectifs nécessitera un leadership ferme de la part des gestionnaires ainsi que des efforts continus.

Nécessité d'assurer l'égalité d'accès aux programmes

11.105 Les fonctionnaires sont censés offrir des services aux Canadiens d'une manière juste et équitable, peu importe si le service ou le programme s'adresse à toute la population ou à un groupe en particulier. Pour assurer l'égalité d'accès, il faut notamment veiller à ce qu'une information pertinente et compréhensible sur le programme soit accessible aux personnes qui pourraient y être admissibles.

11.106 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que certains renseignements sur les quatre programmes vérifiés étaient accessibles et communiqués par différents moyens. En outre, on se fiait à divers degrés sur les réseaux et les contacts des agents de projets. Dans certains cas, des fonds ont été affectés aux mêmes promoteurs de projets, année après année, dans le cadre d'une intervention à long terme. À notre avis, les méthodes utilisées pour promouvoir ces programmes ne donnaient pas toujours aux requérants éventuels des chances égales d'y avoir accès. De plus, les auteurs des évaluations n'ont pas suffisamment cherché à voir si la promotion avait été faite efficacement et si les Canadiens admissibles étaient au courant des programmes et de leurs caractéristiques.

11.107 Dans son rapport de juin 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a recommandé au Ministère de veiller à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes de subventions et de contributions soient clairement établis, diffusés de manière appropriée et appliqués équitablement partout au pays. Il a aussi recommandé que, pour favoriser la transparence, DRHC s'assure que l'information offerte sur son site Web donne aux citoyens des précisions sur les

Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été partiellement évalués. Quant au quatrième, une évaluation est prévue.

À notre avis, les méthodes utilisées pour promouvoir les quatres programmes que nous avons vérifiés ne donnaient pas toujours aux requérants éventuels des chances égales d'y avoir accès.

divers programmes de subventions et de contributions.

11.108 Le Plan d'action en six points ne fait pas mention de l'égalité d'accès aux programmes de subventions et de contributions. Cependant, le Ministère a abordé la question dans sa réponse au Comité permanent. Il a indiqué que, d'ici la fin de 2000, il offrirait de l'information sur tous les programmes et leurs critères d'admissibilité sur son site Web et dans tous les bureaux locaux. Ces derniers communiqueront les renseignements à tous les députés fédéraux d'ici la fin de l'année. Le Ministère a également indiqué qu'il veillerait à ce que l'information soit tenue à jour.

En janvier 2000, DRHC a interrompu tous les paiements jusqu'à ce que les gestionnaires puissent avoir l'assurance que les cinq critères financiers essentiels avaient été appliqués pour chaque projet.

Nécessité d'améliorer la gestion et le contrôle des projets

11.109 Le Parlement détermine l'objet général des dépenses et leurs limites, et le gouvernement donne aux fonctionnaires des instructions plus précises sur les mécanismes à utiliser pour satisfaire à ces exigences. Dans le cas d'un programme de subventions et de contributions, le Parlement définit l'objet du programme et le cadre général de gestion financière et alloue des fonds ou autorise l'utilisation de fonds provenant d'autres sources.

11.110 Le gouvernement, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, approuve les modalités d'application des programmes et fournit des lignes directrices sur la gestion des subventions et des contributions et le contrôle de l'utilisation des fonds. Comme l'ont montré les vérifications internes antérieures et notre vérification des quatre programmes, la gestion et le contrôle des projets par DRHC et ses méthodes d'affectation des fonds ont été faibles. La réponse du Ministère au rapport de vérification interne, ainsi que le Plan d'action en six points, mettait l'accent sur les mesures correctives immédiates permettant de remédier à ces faiblesses.

11.111 Nous avons constaté qu'existaient certains problèmes en ce qui a trait à l'observation de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cet article exige qu'un agent, détenant le pouvoir pertinent de signer, certifie l'admissibilité et le droit aux paiements. La vérification des quatre programmes a révélé qu'il était fréquent que des membres du personnel n'ayant pas les pouvoirs délégués requis approuvent des paiements en vertu de l'article 34 et ne vérifient pas l'information qui pourrait permettre de justifier les demandes de paiement.

11.112 En janvier 2000, DRHC a interrompu tous les paiements jusqu'à ce que les gestionnaires puissent avoir l'assurance que les cinq critères financiers essentiels avaient été appliqués pour chaque projet (voir la pièce 11.3). En outre, le Ministère a réglé un problème relevé par les vérificateurs internes, c'est-à-dire la faiblesse du contrôle des codes d'accès au système financier. Le Ministère a reconnu qu'une fois ces questions réglées, il lui faudrait apporter des correctifs à la gestion de tous les programmes de subventions et de contributions.

Mesures prises pour améliorer la sélection et l'approbation des projets

11.113 Notre vérification nous a permis de constater que la gestion de la sélection et de l'approbation des projets posait des problèmes dans chacun des quatre programmes vérifiés. Comme nous l'avons déjà mentionné, certains problèmes étaient dus au manque de clarté quant aux résultats attendus. En plus de cela, nous avons trouvé plusieurs dossiers qui n'indiquaient pas pourquoi le projet avait été sélectionné, ni le nom de la personne qui avait été chargée de recommander les paiements.

11.114 Soucieux d'améliorer la gestion et le contrôle financiers, le Ministère s'est occupé de donner des instructions sur la nature des documents à verser aux

dossiers et sur la nature des examens de projet auxquels il s'attend. Ces mesures, si elles sont bien appliquées et si l'on fournit les outils et la formation que leur mise en application exige, devraient générer d'importantes améliorations.

Mesures prises pour régler les problèmes de gestion et de contrôle financiers

11.115 Notre vérification a révélé que la gestion et le contrôle financiers des quatre programmes posaient plusieurs problèmes. Il s'agissait par exemple de points faibles dans les accords de contribution, de modifications apportées sans justification à l'appui, de paiements versés pour des frais et des dépenses non admissibles, de paiements faits sans demande à l'appui, d'avances non conformes, d'un traitement non uniforme des frais partagés et de paiements approuvés sans l'autorisation nécessaire. La description de ces constatations par programme est présentée dans la Partie II du présent chapitre.

11.116 Dans le Plan d'action en six points, le Ministère s'engageait entre autres à examiner tous les dossiers actifs (voir le paragraphe 11.66) pour vérifier si les critères du programme et les critères financiers avaient été respectés et pour prendre des mesures correctives au besoin. Les listes de contrôle qui ont servi à cet examen visaient les problèmes immédiats, y compris la question de savoir si les projets étaient conformes aux modalités d'application du programme.

Mesures pertinentes prises pour donner les outils et le soutien voulus au personnel

11.117 Dans le cadre de son plan d'action, le Ministère a pris une série de mesures précises pour doter son personnel des outils et du soutien voulus. Il donnera au personnel chargé des programmes des indications claires, des outils, de la formation et des ressources après en avoir analysé la charge de travail, les capacités, les opinions et les préoccupations des employés. Nous estimons que ces mesures aideront à combler les lacunes que notre vérification et la vérification interne de 1999 ont fait ressortir dans la gestion des subventions et des contributions.

11.118 Parmi les outils que DRHC met au point se trouve un dossier modèle qui remplacera les listes de contrôle. Ce dossier modèle contient des instructions et des formulaires qui guideront le personnel à toutes les étapes importantes de la gestion financière et de la gestion de projet, y compris les étapes où nous avons relevé des lacunes. Par exemple, il indique comment repérer les dossiers à risque élevé qui nécessitent un contrôle plus serré. Le personnel a reçu l'ordre de commencer à utiliser le dossier modèle à partir de septembre 2000.

11.119 DRHC élabore aussi des politiques et des guides opérationnels qui orienteront tout particulièrement la gestion et le contrôle financiers des programmes de subventions et de contributions. Ces documents viendront combler un grand vide créé au milieu des années 1990 lorsque plusieurs volumes de directives et plusieurs guides ministériels ont été remplacés par de simples et brèves lignes directrices.

11.120 À l'appui du Plan d'action, le Ministère élabore actuellement un nouveau cadre de contrôle comportant trois niveaux de points de contrôle, des paramètres d'assurance de la qualité et une structure organisationnelle plus cohérente aux niveaux régional et local. Ce cadre de contrôle facilitera la surveillance directe et permettra au personnel local qui s'occupe des dossiers de subventions et de contributions de se prévaloir des conseils de spécialistes. De plus, les dossiers complexes seront traités par du personnel de niveau plus élevé.

11.121 Le cadre de contrôle comporte des procédures d'assurance de la qualité prescrivant que tous les projets soient examinés par des employés de niveau supérieur dans les bureaux locaux et qu'un

Le Ministère élabore actuellement un nouveau cadre de contrôle comportant trois niveaux de points de contrôle, des paramètres d'assurance de la qualité et une structure organisationnelle plus cohérente.

petit pourcentage de dossiers fassent l'objet d'une postvérification au bureau régional. À l'échelle nationale, la Direction du contrôle de la performance reverra de un à deux pour cent des dossiers. Le cadre de contrôle prévoit également instaurer un mécanisme de rétroaction qui permettra, grâce à l'information obtenue, de déceler les incohérences et les problèmes de fonctionnement au niveau local et de déterminer ainsi les besoins en formation.

11.122 Le Ministère propose une politique qui rendra obligatoire la formation des gestionnaires et des employés chargés des programmes. La formation des employés en matière d'administration des programmes portera par exemple sur l'évaluation des propositions de projet, la passation de contrats, les paiements, le contrôle financier, le contrôle des activités et le suivi.

DRHC s'est entendu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour entreprendre une analyse de la charge de travail. Cette analyse était en cours à la fin de notre vérification.

11.123 Nous croyons qu'une fois implantés dans les bureaux locaux, les nouveaux outils et concepts contribueront fortement à aplanir les difficultés du personnel et celles relevées dans notre vérification. Il reste toutefois beaucoup à faire du côté de la mise en œuvre. Les gestionnaires devront continuer d'appuyer fortement les efforts faits jusqu'ici pour obtenir des ressources satisfaisantes et pour donner au personnel la formation et l'appui nécessaires à l'utilisation des nouveaux outils et des nouvelles méthodes et approches. De plus, il faudra s'assurer, par un suivi, que le personnel a bien reçu la formation et acquis les connaissances requises.

D'autres travaux devront être faits pour préciser les ressources requises pour la prestation des programmes

11.124 Les ressources nécessaires à la prestation adéquate des programmes de subventions et de contributions varient selon la complexité et la taille du programme et les risques qui y sont associés. Il appartient aux gestionnaires de veiller à ce qu'il existe des ressources appropriées à chaque programme, par exemple que le personnel soit en nombre suffisant, possède les compétences voulues et dispose des outils, du soutien, de la formation et des systèmes d'information dont il a besoin. Le Plan d'action en six points traitait expressément de la question de l'équipement et du soutien destinés au personnel. Le Ministère a toutefois établi que des ressources supplémentaires s'imposaient dans d'autres secteurs.

11.125 Comme l'ont fait ressortir notre vérification des quatre programmes et les consultations menées par le Ministère auprès de son personnel, des questions subsistent au sujet de la quantité suffisante de ressources (personnel des programmes et personnel de soutien administratif) affectées à la prestation des programmes de subventions et de contributions. Ainsi, des membres du personnel nous ont dit que l'obligation de contrôle (qui, souvent, n'était pas remplie) exigeait trop de temps compte tenu des autres tâches à accomplir.

11.126 Les réductions de personnel au cours des années 1990 ont eu un effet sur la capacité du Ministère d'administrer ses programmes. Néanmoins, les gestionnaires de DRHC ont lancé le Fonds transitoire pour la création d'emplois sans avoir reçu de nouveaux fonds de fonctionnement. Les employés qui participaient à l'administration du FTCE avaient non seulement des tâches additionnelles à remplir, mais aussi des tâches exigeant de nouvelles compétences que beaucoup ne possédaient pas.

11.127 Le Comité directeur des subventions et des contributions s'est penché sur l'évaluation des capacités dans le cadre du Plan d'action. Il a reconnu que la capacité du Ministère de s'occuper des programmes de subventions et de contributions n'avait pas été clairement établie. DRHC s'est entendu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour entreprendre une analyse de la charge de

travail. Cette analyse était en cours à la fin de notre vérification. Le personnel avait commencé à déterminer sa charge de travail annuelle, à savoir le nombre de projets administrés et leurs caractéristiques. À titre provisoire, DRHC a réaffecté 20 millions de dollars à l'interne et le Conseil du Trésor a approuvé la réaffectation, à même le budget de DRHC, d'une autre somme de 30 millions de dollars pour améliorer la prestation des programmes de subventions et de contributions.

11.128 DRHC, comme d'autres ministères, administre tout un éventail de programmes qui offrent des subventions et des contributions. Une étude comparative des ressources nécessaires à l'administration de différents types de programmes de subventions et de contributions offrira aux gestionnaires gouvernementaux et aux organismes centraux un outil fort utile pour déterminer si les ressources affectées aux programmes sont suffisantes.

Nécessité de remanier les systèmes d'information

11.129 La vérification interne a révélé que les systèmes d'information n'avaient pas les capacités suffisantes pour livrer des données à jour sur le rendement (données financières et non financières). Par exemple, il était difficile d'obtenir de l'information sur les projets passés ou présents réalisés par des promoteurs avec des fonds de DRHC ainsi que sur l'état des avances consenties et des demandes de remboursement des dépenses. Des mesures correctives à ce sujet sont prévues dans le Plan d'action en six points. Un document de travail a été établi, et un plan ferme doit être prêt pour octobre 2000. DRHC a demandé des fonds supplémentaires pour les trois prochaines années afin de mettre au point un nouveau système d'information.

11.130 DRHC a adopté une solution temporaire, qui consiste à améliorer un système existant pour y réunir l'information sur les subventions et les contributions qui était disséminée dans plusieurs systèmes. Cette mesure doit se concrétiser à l'automne 2000. Il s'agit cependant d'une solution à court terme, qui n'offrira pas aux gestionnaires toute l'information dont ils ont besoin au niveau des programmes, mais qui aura l'avantage de regrouper les données et de rendre le Ministère plus à même de produire des rapports externes.

11.131 Le nouveau système d'information proposé qui, par étapes, verra le jour d'ici trois ans en est encore à l'état de l'élaboration. Pour être le plus utile possible aux gestionnaires, il devra être intégré au système financier de manière à ce que les utilisateurs puissent, aux différents niveaux du Ministère, obtenir des renseignements financiers de base sur les accords de contribution. Les gestionnaires et les agents de projets doivent pouvoir obtenir facilement de l'information sur les sommes versées pour un projet et sur les engagements financiers qui restent. Les fonctions du nouveau système liées à l'information sur le rendement étaient les fonctions les moins avancées au moment de notre vérification.

Le nouveau système d'information proposé qui, par étapes, verra le jour d'ici trois ans en est encore à l'état de l'élaboration.

Obligation de rendre compte des programmes

11.132 À dessein, et en raison de leurs objectifs souvent globaux et de leurs modalités d'application énoncées en termes généraux, les programmes que nous avons vérifiés laissaient aux fonctionnaires beaucoup de latitude pour ce qui est de déterminer la valeur d'une proposition et son admissibilité. Le Conseil du Trésor, comité de ministres, définit les exigences en matière d'admissibilité dont les ministères doivent faire état dans leurs propres lignes directrices et procédures d'approbation. En outre, les Canadiens admissibles aux programmes gouvernementaux s'attendent à bénéficier de chances égales d'accès. Les fonctionnaires sont habituellement

responsables des questions administratives au nom de leur ministre et sont comptables envers lui.

11.133 Notre travail a soulevé deux questions relatives à l'obligation de rendre compte et à la responsabilité des gestionnaires. La première concerne le rôle des députés et des ministres; la deuxième touche la responsabilité du personnel et son obligation de rendre compte des décisions qu'il prend au sujet des programmes.

Le rôle des élus

11.134 Les élus qui ne font pas partie du gouvernement n'ont généralement pas de rôle direct à jouer dans l'administration des programmes. Les lignes directrices du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois exigeaient que chaque proposition de projet soit accompagnée d'une recommandation écrite du député de la région concernée, ce qui constituait l'un des éléments du processus d'approbation des projets. Cet apport au processus décisionnel embrouille la structure traditionnelle de la reddition de comptes. Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a signalé ceci : « une participation politique directe dans le processus de sélection des projets pourrait créer un conflit pour les parlementaires, dont le rôle est de veiller à ce que le gouvernement rende des comptes ». Le Comité a conclu que le rôle des députés dans la sélection des projets devrait rester de nature consultative.

Pour offrir des programmes dans un contexte décentralisé, il faut bien définir les attentes en plus d'assurer une surveillance régulière du rendement et la production de rapports à ce sujet.

11.135 Comme nous le mentionnons à la Partie II du présent chapitre, il nous a parfois été difficile, dans la vérification des quatre programmes, de déterminer les raisons pour lesquelles un projet avait été choisi. N'ayant étudié que des projets déjà approuvés, nous n'avons pas examiné de documents indicateurs du rôle que des députés auraient joué dans la décision de rejeter une proposition de financement par le FTCE ou le FCCE.

11.136 Nous avons relevé des cas où l'approbation des projets n'avait pas été faite conformément aux procédures décisionnelles établies, en vertu desquelles les fonctionnaires formulent des recommandations et le ministre prend les décisions. Certains projets approuvés ne répondaient pas aux critères d'admissibilité du programme; d'autres satisfaisaient aux critères, mais n'avaient pas été évalués par rapport à d'autres projets. Si les procédures établies ne sont pas respectées, leur crédibilité est affaiblie.

Mesures pour consolider l'obligation de rendre compte de la gestion des programmes

11.137 DRHC est un ministère décentralisé qui délègue à ses bureaux locaux et régionaux la responsabilité d'offrir la majorité de ses programmes. Malgré cette délégation, le sous-ministre demeure responsable de l'administration du Ministère, et doit donc rendre compte au Ministre. Pour offrir des programmes dans ce contexte, il faut bien définir les attentes en plus d'assurer une surveillance régulière du rendement et la production de rapports à ce sujet. Des structures décentralisées exigent, pour bien fonctionner, une hiérarchie des responsabilités bien définie et non le type de gestion de programme que l'on retrouvait, par exemple, pour le Fonds transitoire pour la création d'emplois. La responsabilité de la prestation du programme, dans ce cas-ci, était déléguée intégralement et il y avait peu de surveillance centralisée permettant d'assurer l'application et le respect uniformes des modalités du Programme.

11.138 Si la haute direction du Ministère veut effectivement tenir ses promesses de changement, les structures de gestion et la hiérarchie des responsabilités doivent être bien définies. Le Ministère a entrepris un examen des mécanismes redditionnels à

l'intérieur de sa structure de gestion et il a élaboré un nouveau modèle organisationnel pour la prestation des subventions et des contributions. Ces deux initiatives établissent clairement les responsabilités et consolident la structure redditionnelle.

11.139 Le nouveau modèle organisationnel du Ministère a pour objet d'offrir un soutien uniforme aux agents de projets dans tous les grands centres de ressources humaines du Canada. Trois postes clés ont été désignés. Un conseiller de programme sera responsable des conseils techniques, de la formation et de l'assurance de la qualité au niveau local. Un agent principal de développement sera chargé des cas complexes en plus de l'élaboration des stratégies de versement des subventions et des contributions. Enfin, les agents de projets continueront d'administrer les projets. La documentation et le soutien des systèmes seront assumés par le personnel administratif. Ce modèle répond en partie aux préoccupations portant sur la nécessité d'avoir des employés bien formés et bien supervisés pour gérer les programmes de subventions et de contributions. Le Ministère a pris des mesures de dotation visant à répondre à cette préoccupation.

11.140 Grâce à une dotation conforme aux exigences du nouveau modèle, les agents de projets pourront mieux répondre aux exigences financières et aux exigences des programmes car ils pourront compter sur un soutien administratif uniforme et sur des conseils de spécialistes de haut niveau. La séparation des fonctions sera améliorée si l'on s'assure qu'il y aura suffisamment de personnel pour exécuter les différentes tâches.

11.141 Le Ministère a aussi mené un examen des responsabilités de ses gestionnaires, examen auquel ont participé 70 cadres supérieurs et gestionnaires ainsi qu'un comité consultatif externe (comptant des représentants des organismes centraux ainsi que des sous-ministres d'autres ministères). Il a aussi obtenu l'aide d'experts-conseils de l'extérieur. Ce processus a mené à un mémoire du sous-ministre à l'intention des membres du conseil de direction dans lequel était exposé un nouveau régime visant à clarifier et à améliorer les structures redditionnelles.

11.142 Le mémoire précisait que les mesures suivantes sont essentielles à l'amélioration de la transparence des pouvoirs décisionnels et des responsabilités à l'intérieur de l'organisation :

- élaborer et mettre en œuvre des protocoles nationaux qui précisent les pouvoirs, responsabilités et obligations de rendre compte des chefs responsables des politiques, des programmes, des services ministériels et des régions;
- désigner des personnes-ressources au bureau du sous-ministre pour les secteurs de l'élaboration des programmes, de la prestation des services et des services ministériels;
- créer un comité de direction et quatre comités ministériels clés aux pouvoirs bien définis.

Le Ministère a établi un nouveau régime visant à clarifier et à améliorer les structures redditionnelles.

On a déjà entrepris l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures. Ces dernières viennent s'ajouter à la réorganisation antérieure de la direction générale responsable des programmes de subventions et de contributions, réorganisation dans le cadre de laquelle furent établies des sphères de responsabilités distinctes pour les programmes régionaux et pour les programmes nationaux.

Un effort soutenu devra être déployé pour établir l'approche améliorée

11.143 Comme le démontrent les résultats de vérifications antérieures, depuis un certain nombre d'années, une approche déficiente en matière de gestion des subventions et des contributions s'était

développée et généralisée au sein du Ministère. Tolérées par la direction, des pratiques inadéquates se sont répandues et ancrées à cause de l'absence de systèmes et de contrôles rigoureux. Des pratiques qui s'enracinent au fil de nombreuses années deviennent immuables.

11.144 La direction actuelle du Ministère est résolue à mettre en œuvre des mesures correctives. Elle a pris plusieurs mesures immédiates pour bien faire sentir au personnel que des changements étaient attendus. Toutefois, les changements doivent s'attaquer aux problèmes fondamentaux. La vérification interne du Ministère, l'examen subséquent de 37 dossiers problématiques et notre vérification de quatre programmes ont tous révélé à quel point le système de responsabilités et de contrôles internes s'était écroulé, ce qui compromettait l'utilisation pertinente des deniers publics.

Les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action feront partie des ententes de rendement de base pour 2000–2001.

11.145 Le Ministère a entrepris un certain nombre de mesures auxquelles il s'était engagé dans son plan d'action en six points, par exemple former et informer le personnel. Mais le Ministère devra poursuivre ses efforts et maintenir sa volonté d'agir s'il désire concrétiser le changement voulu. Le personnel a besoin de soutien pour changer son attitude face aux contrôles internes, surtout du fait que la prestation des programmes est de plus en plus confiée à des tierces parties.

11.146 La direction devra continuer de surveiller l'avancement de l'application des mesures correctives ainsi que les résultats obtenus. Le système de suivi du rendement que le Ministère a mis au point pour suivre les progrès réalisés représente une approche novatrice à la mesure continue du rendement. S'il est appliqué systématiquement, il devrait donner à la direction une bonne mesure des progrès réalisés.

11.147 Dans le cadre du système d'incitatifs à l'intention des gestionnaires, leurs ententes de rendement comprendront des engagements à améliorer la gestion des subventions et des contributions. Les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action feront partie des ententes de rendement de base pour 2000–2001 entre le sous-ministre et tous les cadres de direction et gestionnaires s'occupant des programmes de subventions et de contributions. L'échéance pour l'établissement des objectifs connexes dans le cadre des accords de responsabilité était le 31 août 2000.

11.148 Le Ministère a établi un programme bien défini en vue de la gestion de ses multiples plans et initiatives. Il doit continuer sur sa lancée. Par exemple, pour changer la façon de gérer les subventions et les contributions, le Ministère devra s'assurer que chaque membre du personnel comprend de la même façon ce que sont les éléments fondamentaux du contrôle. Dans le cadre de notre travail, nous avons relevé les secteurs suivants, qui méritent une attention additionnelle.

11.149 Le Ministère devrait mettre en place des mesures de contrôle de la qualité afin d'évaluer les mesures correctives, ainsi qu'une surveillance continue pour s'assurer que le personnel connaît bien les éléments fondamentaux du contrôle financier. À l'aide d'une telle approche, le Ministère devrait s'assurer que sont repérés puis recouvrés tous les trop-payés contenus dans les dossiers problématiques et les dossiers inactifs à risque élevé.

Réponse du Ministère : *DRHC souscrit à cette recommandation et a pris les mesures qui s'imposent.*

Le Ministère a reconnu la nécessité d'exercer un contrôle suivi afin de s'assurer que les employés connaissent bien les éléments fondamentaux du contrôle financier.

Il y a donné suite en adoptant deux mesures : un nouveau processus d'assurance de la qualité et la Direction

nationale du contrôle de la performance. Il s'agit de deux mécanismes et structures permanents qui permettront de repérer les dossiers problèmes et de prendre les mesures correctives nécessaires, ainsi que de déceler les lacunes en ce qui a trait aux politiques opérationnelles, aux procédures et aux connaissances et compétences des employés.

La nouvelle initiative pour l'assurance de la qualité a été entreprise en juin 2000 afin d'accroître le niveau de connaissance des programmes dans les bureaux locaux. De nouveaux conseillers aux opérations chevronnés effectueront désormais un contrôle de la qualité de certains dossiers afin de déceler les problèmes le plus tôt possible. De plus, les administrateurs financiers et les employés chargés de la prestation des programmes ont remis sur pied un programme de postvérification financière au niveau des bureaux nationaux et régionaux. Ce programme prévoit une validation des dépenses afin que les agents financiers aient l'assurance que les paiements correspondent à des services fournis et à des biens reçus, conformément aux politiques et aux procédures prescrites. Si l'un ou l'autre de ces processus permet de déceler un dossier problème, celui-ci est corrigé et un ajustement est apporté ou un trop-payé est établi le cas échéant.

DRHC a aussi créé une Direction nationale du contrôle de la performance qui fait un échantillonnage valide de dossiers de projet d'un bout à l'autre du pays. Quand une erreur est décelée, le dossier est renvoyé au bureau concerné pour qu'il la corrige et établisse, au besoin, un trop-payé. De plus, la Direction informe tous les bureaux responsables des programmes de subventions et de contributions des tendances et des profils relevés, tout en leur donnant des directives visant à réduire ou à supprimer à l'avenir les erreurs de ce genre.

Le Ministère reconnaît l'importance de repérer les trop-payés éventuels et de soumettre de tels cas problèmes à un examen minutieux et uniforme. Dans le cadre de son Plan d'action en six points, DRHC a relevé et examiné un échantillon de dossiers inactifs de 1998-1999 et 1999-2000. En se basant sur les recommandations du vérificateur général, le Ministère a depuis lors ajouté une étape de contrôle de la qualité au processus. Après l'examen fait par le personnel responsable de la prestation des programmes, les employés du Bureau de la vérification interne ont examiné le travail fait et ont mené des examens sur des sites sélectionnés de projets à risques élevés afin de s'assurer de repérer et d'établir tous les trop-payés éventuels.

Les résultats de l'examen des dossiers inactifs seront publiés à l'automne 2000. De plus, DRHC embauchera une firme de consultants du secteur privé qui sera chargée d'examiner le travail du Ministère et fera savoir si, conformément au principe de diligence raisonnable, l'examen de dossiers supplémentaires sera rentable.

11.150 Conformément aux engagements qu'il a pris dans le Plan d'action en six points, le Ministère devrait s'assurer que les principaux contrôles sont consolidés et qu'ils sont appuyés par un solide service de vérification interne qui satisfait aux normes professionnelles les plus élevées. Le Ministère devrait aussi s'assurer qu'il dispose d'un système bien établi pour mettre en œuvre les mesures correctives découlant des vérifications internes et en assurer le suivi.

Réponse du Ministère : *DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

Le Ministère continue avec détermination à mettre en œuvre son Plan d'action en six points, qui comprend des processus et mécanismes de contrôle clés. Comme cela a bien été mis en évidence dans les deux Rapports d'étape parus en mai et en septembre, DRHC rend publiquement compte de ses progrès dans la mise en

œuvre du Plan d'action et continuera de le faire jusqu'à ce que cette mise en œuvre soit complète. De plus, comme cela est indiqué dans la réponse du gouvernement au Troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, DRHC s'est engagé à préciser l'incidence de ses mesures correctives dans les rapports à venir du Ministère sur le rendement. DRHC a déjà demandé à Pricewaterhouse-Coopers de mener en janvier 2001 une deuxième évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action.

Le Ministère a un Bureau de vérification interne professionnel et a récemment pris des mesures pour renforcer le rôle et le profil de la vérification interne par l'intermédiaire d'un comité de vérification et d'évaluation renouvelé. Ce comité, qui fait partie des cinq principaux comités de direction, doit s'assurer que le Ministère prend les mesures correctives pour donner suite à toutes les recommandations de vérification interne. Cette mesure permettra aussi de favoriser une culture d'apprentissage continu à partir des vérifications et des évaluations.

Même si celle-ci ne fait pas partie du Bureau de vérification interne du Ministère, DRHC a réservé 2,7 millions de dollars par année pour la Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et des contributions. La Direction fournit une évaluation uniforme et continue permettant de déterminer si DRHC respecte les exigences de documentation et les contrôles financiers essentiels. Dans son premier rapport publié en août 2000, la Direction a confirmé que « des améliorations importantes et mesurables ont été enregistrées dans l'ensemble de la gestion des programmes et de l'administration des subventions et des contributions depuis la vérification interne menée en 1999 ». Le Ministère s'est engagé à publier des rapports trimestriels sur les résultats de la Direction nationale du contrôle de la performance.

11.151 Le Ministère devrait parachever son étude de la gestion de programme, étude qui doit lui permettre de s'assurer que les résultats visés par les programmes de subventions et de contributions sont bien précisés, et qu'ils sont mesurés adéquatement et utilisés afin de déterminer tout changement nécessaire. En consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait voir à ce que soient respectés les échéanciers qu'il propose pour analyser les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions et pour mettre en œuvre les changements qui s'imposent, y compris la mesure des résultats.

Réponse du Ministère : *Le Ministère souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

En mai 2000, DRHC a lancé une vaste étude sur la gestion des programmes, qui est conçue de manière à passer en revue la gestion et l'objectif de résultats de tous les programmes de subventions et de contributions du Ministère. Cette étude vise à renforcer la gestion des programmes et à en accroître le rendement parce qu'elle permettra :

- *d'établir des cadres de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes pour tous les programmes;*
- *d'améliorer les communications portant sur les leçons tirées de tous les programmes;*
- *de veiller à ce que toutes les modalités d'exécution des programmes respectent les exigences en matière de reddition de comptes, énoncées dans l'Entente-cadre sur l'union sociale.*

Avant tout, l'étude sur la gestion des programmes visera à faire en sorte que tous les programmes soient assortis d'objectifs clairs, définissant leur

conception et leur orientation, et qu'ils comportent un cycle de vérification et d'évaluation intégré. De plus, DRHC élargit le cadre de l'étude afin d'y intégrer un examen plus approfondi de la façon dont la conception des programmes et l'information sur ceux-ci peuvent favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Ce travail rendra le Ministère plus en mesure d'améliorer ses programmes de subventions et de contributions. Il facilitera la mise en place d'un cycle d'amélioration constante de la conception des politiques et des programmes ainsi que de la gestion et de l'administration des programmes.

Ce travail est réalisé avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du Trésor. En juin 2000, le Conseil du Trésor a révisé sa politique sur les paiements de transfert, afin d'améliorer à long terme et dans l'ensemble du gouvernement l'administration des programmes de subventions et de contributions. Selon cette nouvelle politique, les ministères sont tenus d'examiner les modalités d'exécution de leurs programmes et de les faire approuver une nouvelle fois au plus tard le 31 mars 2005.

DRHC accélère la réalisation de ce travail. Dans le cadre de l'étude sur la gestion des programmes, tous les programmes de DRHC auront réévalué et renforcé leurs cadres de conception, de gestion et de reddition de comptes d'ici le 31 mars 2001. Ensuite, le Ministère présentera de nouveau au Conseil du Trésor toutes les modalités d'exécution de ses programmes de subventions et de contributions, au plus tard à la fin de 2002.

11.152 Le Ministère devrait évaluer si l'information qu'il transmet aux Canadiens au sujet des programmes de subventions et de contributions met adéquatement en valeur le principe d'égalité d'accès, et il devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Ministère : *Le Ministère souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

À l'heure actuelle, le Ministère a recours à toute une série de moyens et de techniques pour fournir l'information de manière à promouvoir l'égalité d'accès. En outre, il prend des mesures pour mettre plus de renseignements à la disposition des Canadiens et des Canadiennes sur ses programmes de subventions et de contributions, et s'efforce de rendre ces renseignements plus accessibles.

En particulier, DRHC veillera à ce que, d'ici décembre 2000, les descriptions de tous les programmes, notamment les modalités d'application, les exigences d'admissibilité et les modalités de présentation d'une demande, soient accessibles sur son site Web public et dans chaque bureau de DRHC, et aient été communiquées à chaque député.

DRHC poursuivra l'examen de cette question dans le cadre de son étude sur la gestion des programmes, mentionnée dans la réponse qui suit le paragraphe 11.151. Il indiquera explicitement, dans le processus de conception des programmes, qu'il doit être tenu compte des exigences en matière d'accessibilité et d'égalité. Pour bon nombre de ces programmes, DRHC estime qu'il sera important d'envisager la mise en place d'un processus de consultation de la collectivité qui permettra de rejoindre tous les promoteurs éventuels et qui complétera les renseignements communiqués à tous les Canadiens et Canadiennes sur ses programmes.

11.153 Le Ministère devrait s'assurer que la direction maintient sa ferme volonté de changement afin de s'assurer que les mesures visant à donner au personnel les instruments d'intervention et le soutien voulus sont bien mises en œuvre, et que les outils et systèmes

nécessaires lui sont fournis. Il devrait assurer une surveillance continue des répercussions qu'ont ces nouveaux outils et la formation ainsi que les principes et les approches mis en œuvre. De plus, il devrait veiller à ce que le nouveau système d'information sur les subventions et contributions soit bien intégré au système financier du Ministère.

***Réponse du Ministère** : DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

Dans son évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action par le Ministère, la firme Pricewaterhouse-Coopers a reconnu que « la haute direction a consacré beaucoup d'énergie à s'assurer que l'on progressait dans la réalisation des diverses activités qui concrétisent les engagements énoncés dans chacun des six points du Plan d'action. » On s'assure du soutien continu de la direction au moyen de mesures prises en avril, qui établissent explicitement l'obligation, pour chaque cadre supérieur responsable d'un programme de subventions et de contributions, de rendre compte de la mise en œuvre du Plan d'action en six points.

En outre, DRHC s'est engagé à déposer un rapport public trimestriel jusqu'à ce que le Plan soit entièrement mis en œuvre, et à rendre compte annuellement de l'incidence de ses mesures correctives dans le Rapport ministériel sur le rendement présenté au Parlement.

Le Ministère reconnaît que l'administration des programmes de subventions et de contributions nécessite un personnel qualifié et bien outillé. Comme l'ont indiqué ses rapports d'étape et la réponse du gouvernement au Comité permanent, DRHC a respecté les engagements énoncés dans le Plan d'action et pris d'autres mesures pour fournir au personnel les lignes directrices opérationnelles pertinentes, une formation uniformisée et de meilleurs systèmes de gestion de l'information. Le Ministère s'est tout particulièrement engagé à observer et à évaluer les incidences des lignes directrices opérationnelles et de la formation et à faire en sorte que les nouveaux systèmes d'information sur les programmes de subventions et de contributions soient entièrement intégrés au système financier du Ministère.

11.154 En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait réaliser une analyse concrète des ressources requises pour offrir les différents types de programmes de subventions et de contributions.

***Réponse du Ministère** : DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

Comme l'a indiqué la réponse au Comité permanent, DRHC a procédé à une réaffectation interne de ressources en juillet pour accroître l'effectif chargé d'administrer les programmes de subventions et de contributions. Cette réaffectation était basée sur une analyse préliminaire des besoins en dotation, en formation et en systèmes. Depuis, DRHC a entrepris une analyse exhaustive de la charge de travail, qui sera terminée en décembre 2000.

À l'automne 2000, DRHC lance une étude, réalisée par un tiers, sur des modèles d'exécution de programmes de subventions et de contributions. Cette étude permettra d'évaluer la structure d'exécution de DRHC par rapport à celle d'autres ministères fédéraux, ainsi que l'équilibre à établir dans l'administration des subventions et des contributions aux niveaux local, régional et national. On tiendra compte de la diversité des programmes de DRHC, de la nature des accords de partenariat issus de la Loi sur l'assurance-emploi *et de* l'Entente-cadre sur l'union sociale, *ainsi que des capacités actuelles du Ministère.*

Cette étude servira de point de départ aux discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les ressources dont le Ministère a besoin pour assurer l'administration des programmes de subventions et de contributions.

***Commentaires globaux du Ministère** : Le Ministère prend au sérieux toutes les questions soulevées dans le rapport du vérificateur général et dans la vérification interne des programmes de subventions et de contributions de 1999.*

Le Ministère est résolu à tirer parti des améliorations qu'il a déjà apportées à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions. Il exécutera son Plan d'action et mènera à bien les autres initiatives pertinentes entreprises après l'annonce du Plan d'action. En outre, pour faire suite à ce rapport, DRHC entreprend d'autres démarches pour renforcer ces actions.

Comme l'a confirmé le vérificateur général, le défi consiste à établir un juste équilibre entre l'exécution souple et efficiente des programmes et la saine gestion financière. Le rapport du vérificateur général aidera le Ministère à constamment exécuter ses programmes d'une manière qui répond aux besoins des Canadiens et garantit la saine gestion financière à laquelle ils s'attendent.

Dans ce rapport, on reconnaît que le Ministère a fait des progrès notables dans l'exécution du Plan d'action en six points et des initiatives connexes. On y fait observer que DRHC doit maintenir les changements en cours. DRHC admet qu'il faut entreprendre d'autres travaux à cet égard. Pour cette raison, DRHC intégrera plus explicitement les principes reliés à la fonction de contrôleur moderne, ou à l'excellence en gestion, afin d'établir la base permanente des changements fondamentaux devant être apportés à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions.

En exerçant avec plus de vigueur sa fonction de contrôleur moderne et en l'intégrant à ses activités, le Ministère sera en bonne position pour donner pleinement suite aux observations du vérificateur général selon lesquelles les efforts extraordinaires que déploie DRHC aujourd'hui doivent devenir une routine. Ces travaux favoriseront aussi l'élaboration d'une culture d'apprentissage et d'amélioration continus.

En réponse à ce chapitre, DRHC prendra un certain nombre de mesures :

- *DRHC s'engage à collaborer étroitement avec tous les intervenants, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor, à la rédaction d'un rapport sur l'équilibre entre l'exécution efficace des programmes et des contrôles financiers sérieux. D'ici juin 2001, DRHC fera rapport au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées sur les efforts considérables que déploie le Ministère pour parvenir à un juste équilibre.*

- *DRHC confirme qu'il publiera les résultats de l'étude d'un échantillon de dossiers inactifs cet automne. Il fera appel à un spécialiste du secteur privé qui examinera l'étude et fera savoir si, conformément au principe de diligence raisonnable, l'examen de dossiers supplémentaires sera rentable. Cela cadre avec l'engagement qu'a pris DRHC de faire preuve d'ouverture et de transparence dans la mise en œuvre du Plan d'action et l'administration des programmes de subventions et de contributions.*

- *D'ici décembre 2000, DRHC veillera à ce que les descriptions des programmes, y compris les modalités d'application, les exigences d'admissibilité et les renseignements sur la présentation des demandes, soient offerts sur son site Web accessible au public, dans tous ses bureaux et à chaque député. Cette mesure tient compte des observations du vérificateur général au sujet de la nécessité de s'assurer que les*

renseignements sur les programmes sont largement accessibles.

- *DRHC élargit l'étude sur la gestion des programmes pour examiner de plus près si la façon dont les programmes sont conçus et l'information qui s'y rapporte favorisent l'égalité d'accès à ces programmes.*

En examinant le chapitre du vérificateur général, DRHC se réjouit de constater que le vérificateur général reconnaît ce qui suit :

- *les mesures et plans du Ministère tiennent compte aussi des lacunes relevées dans notre vérification;*
- *le Ministère a accompli des progrès notables au chapitre des engagements énoncés dans le Plan d'action en six points; d'autres initiatives visant à élargir ou à compléter le Plan d'action vont bon train;*
- *la création de la Direction nationale du contrôle de la performance représente un pas dans la bonne voie. Si elle est mise en œuvre comme il convient, elle devrait donner à la direction une mesure continue des résultats de la gestion et du contrôle des programmes de subventions et de contributions.*

DRHC fait aussi remarquer que :

- *La vérification du vérificateur général se fonde sur des dossiers clos avant janvier 2000. À part quelques projets qui ont été prolongés, la période visée par la vérification précède donc celle où des mesures correctives ont été prises par le Ministère.*
- *Le Ministère a sollicité les conseils du Comité permanent sur tout changement pouvant renforcer le processus de sélection des projets liés aux programmes de subventions et de contributions, y compris le rôle des députés, qui sont bien placés pour donner des conseils sur les divers intérêts des collectivités qu'ils ou elles représentent.*
- *En ce qui a trait à l'efficience, à la souplesse et au contrôle, le vérificateur général reconnaît « qu'il n'est pas du tout simple de trouver cet équilibre ».*

Le rapport fait état d'une vaste gamme d'initiatives prises par DRHC depuis la vérification interne menée en 1999. Entre autres, le Ministère :

- *a lancé son Plan d'action en six points visant à resserrer la gestion des programmes de subventions et de contributions, et a mis sur pied la Direction nationale du contrôle de la performance pour vérifier la conformité aux politiques, et fournir une solide formation et de meilleurs outils aux employés;*
- *s'est conformé à la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert pour resserrer encore davantage la gestion des programmes de subventions et de contributions;*
- *a adopté un nouveau processus d'assurance de la qualité afin de déceler et de corriger les erreurs le plus tôt possible;*
- *a mis en place des mesures pour améliorer les structures de reddition de comptes et les méthodes de gestion au sein du Ministère;*
- *a publié deux rapports d'étape ainsi que la réponse au rapport du Comité permanent de juin 2000;*
- *a entrepris une vaste étude sur la gestion des programmes pour veiller à ce que les objectifs de tous les programmes de subventions et de contributions soient bien définis et que des mesures du rendement soient en place pour démontrer que les objectifs fixés ont été atteints.*

En bref, DRHC confirme qu'il apportera des améliorations fondamentales et permanentes à la gestion et à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions. DRHC continuera de travailler avec toutes les parties intéressées pour s'assurer d'atteindre le juste équilibre entre des services adaptés aux besoins des clients et une gestion prudente des deniers publics.

Partie II — Les quatre programmes vérifiés

Introduction

11.155 Nous avons vérifié quatre programmes de subventions et de contributions, en portant une attention particulière à des aspects importants de la gestion de projet, aux caractéristiques des programmes et à la mesure des résultats. Dans la Partie II du présent chapitre, nous faisons état de nos constatations et de nos conclusions sur chacun des programmes suivants :

- Fonds transitoire pour la création d'emplois/Fonds du Canada pour la création d'emplois (FTCE/FCCE)
- Jeunes stagiaires Canada (JSC)
- Programme de partenariats pour le développement social (PPDS)
- Initiative des partenariats sectoriels (IPS)

Notre vérification porte sur une période qui s'est déroulée avant que le Ministère prenne des mesures correctives

11.156 Pour faire porter la vérification sur tout le cycle de vie des projets, nous avons choisi des projets qui ont pris fin avant janvier 2000. Par conséquent, exception faite de quelques-uns dont la durée avait été prolongée par une modification à l'accord de contribution, les projets sur lesquels notre vérification a porté se sont déroulés avant que le Ministère prenne des mesures correctives dans la foulée de la vérification interne de 1999.

L'échantillonnage a permis de tirer des conclusions valables sur chaque programme vérifié

11.157 Afin d'être en mesure de tirer des conclusions valables sur chaque programme dans son ensemble, nous avons retenu tous les projets de haute valeur parmi les dossiers à vérifier et avons prélevé des échantillons aléatoires stratifiés sur les autres dossiers de projet.

11.158 Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) et Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE). Le FTCE a pris fin le 31 mars 1999. Nous avons intégré à notre échantillon les dix projets de haute valeur qui ont reçu plus de 2 millions de dollars chacun en contributions de DRHC. Nous avons prélevé un échantillon aléatoire stratifié de 64 dossiers parmi tous les autres dossiers des projets terminés (1 080) pendant la durée du Programme. Pour le FCCE, nous avons prélevé 32 des 62 projets qui devaient se terminer le 31 décembre 1999 ou avant et avons retenu les quatre projets de haute valeur (plus de 503 560 $). La valeur totale des projets choisis pour les deux programmes s'élevait à environ 70 millions de dollars.

11.159 Jeunes stagiaires Canada. Nous avons prélevé notre échantillon sur 8 084 projets qui étaient en activité entre le 1er avril 1998 et le 31 décembre 1999 dans tout le Canada et totalisaient 185 millions de dollars. Nous avons choisi un échantillon aléatoire stratifié de 77 projets, dont 57 étaient d'une valeur maximale de 10 100 $ et 20 étaient de plus de 10 100 $. Parmi les plus grands projets, nous avons inclus les 7 ayant reçu chacun une contribution supérieure à 606 000 $. La valeur totale des projets sélectionnés dépassait 18,5 millions de dollars.

11.160 Partenariats pour le développement social. Ce programme offre des subventions et des contributions. Pour le volet contributions, nous avons prélevé notre échantillon sur 114 projets qui étaient en activité entre avril 1998 et décembre 1999. Nous avons sélectionné un échantillon stratifié de projets incluant tous les projets de haute valeur (de plus de 495 000 $). Notre échantillon comprenait 47 projets de contributions totalisant 11,2 millions de dollars, dont 5 de haute

valeur. Nous avons examiné les 26 projets de subventions existants. Leur valeur allait d'environ 120 000 $ à 3 millions de dollars, et deux d'entre eux se situaient dans la fourchette des 2 millions de dollars à 3 millions de dollars.

11.161 Initiative des partenariats sectoriels. Sur les 119 projets qui ont pris fin avant janvier 2000, nous avons sélectionné les 5 dont la valeur était la plus élevée, soit 18,9 millions de dollars au total. Nous avons également prélevé un échantillon aléatoire stratifié de 44 projets valant au total 10,8 millions de dollars. Bon nombre de ces projets ont bénéficié d'un financement sur plusieurs années. En tout, DRHC avait versé 47,1 millions de dollars pour les 119 projets terminés. Les deux plus petits projets vérifiés avaient reçu chacun 10 000 $ et le plus grand, 6,5 millions de dollars.

Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois

Description des programmes

11.162 Le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) a été créé en juillet 1996 pour une période de trois ans. Il a été instauré en même temps que la réforme du régime d'assurance-emploi pour venir en aide aux régions qui avaient toujours eu amplement recours à l'assurance-emploi et qui seraient par conséquent plus gravement touchées par la réforme du régime.

11.163 L'objectif du FTCE était d'appuyer la création d'emplois durables. Conformément à cet objectif, DRHC devait collaborer avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, les autres ministères fédéraux, les partenaires locaux et d'autres organismes pour créer de nouveaux emplois permanents dans les collectivités touchées.

11.164 Le FTCE a été doté d'un budget total de 300 millions de dollars. Il a pris fin le 31 mars 1999 et a été remplacé par le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE), qui disposait annuellement de 110 millions de dollars. Contrairement au FTCE, le financement annuel du FCCE incluait un budget de fonctionnement de près de 20 millions de dollars. Le FCCE était semblable au FTCE, sauf qu'il avait un objectif supplémentaire : renforcer la capacité des collectivités à devenir autonomes. En juin 2000, le gouvernement a annoncé que le FCCE serait aboli et que les fonds non dépensés seraient réorientés vers les organismes fédéraux de développement économique régional. Toutefois, DRHC devait traiter toutes les demandes déjà reçues et gérer les projets du FCCE en cours jusqu'à leur achèvement.

11.165 Au cours des 3 années d'existence du FTCE, plus de 1 000 projets ont été financés au moyen de contributions. Dans le cas du FCCE, 430 projets ont été approuvés en 1999–2000. Le gouvernement a indiqué que ces programmes ont suscité la création de nouveaux emplois et un apport financier des partenaires qui se chiffre en millions de dollars. La pièce 11.4 présente la répartition des dépenses prévues et réelles par région pour les deux programmes au cours des quatre dernières années. La pièce 11.5 donne des exemples de projets types.

Caractéristiques des programmes

11.166 Le 26 février 1996, le Cabinet a approuvé l'établissement d'un fonds transitoire de 300 millions de dollars pour une période donnée en vue d'appuyer la création d'emplois dans les régions à taux de chômage élevé qui étaient particulièrement touchées par la réforme du régime d'assurance-emploi. En juin 1996, le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application et le financement du FTCE. Les modalités d'application portaient notamment sur les activités autorisées, les lignes directrices à suivre, le contenu des propositions, les catégories de dépenses admissibles, le pouvoir d'approuver les propositions et les paiements et les critères d'évaluation. En juillet 1996, DRHC a élaboré de brèves lignes directrices opérationnelles pour le Programme.

11.167 En décembre 1998, le Cabinet a décidé de reconduire le FTCE en le dotant d'un budget de 110 millions de dollars par année et de le renommer Fonds du Canada pour la création d'emplois. Le FCCE devait faciliter le développement humain et social grâce à des partenariats, surtout du secteur privé, permettant de générer l'activité économique durable nécessaire à la création d'emplois dans les régions et les collectivités dont le taux de chômage est élevé (dix pour cent et plus).

L'objectif du Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) était d'appuyer la création d'emplois durables dans les régions à taux de chômage élevé qui étaient touchées par la réforme du régime d'assurance-emploi.

Le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE) était semblable au Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.168 Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application du FCCE en mars 1999. Tout en étant comparables à celles du FTCE, elles étaient plus précises sous certains aspects, car elles s'appuyaient sur l'expérience et les connaissances acquises dans le cadre du FTCE. Par exemple, une évaluation du FTCE faite en 1998 a donné lieu à certains changements, tels que l'amélioration de la coordination avec les organismes de développement économique régional. En outre, les lignes directrices opérationnelles du Ministère pour le FCCE étaient plus complètes et incluaient des critères comme la nécessité de cibler les petites et moyennes entreprises et de veiller à ce que le programme soit utilisé « en dernier recours ». La pièce 11.6 fait état des principaux éléments du FTCE et du FCCE tels que définis dans leurs modalités d'application et leurs lignes directrices.

La désignation des secteurs admissibles a posé des difficultés dans le cadre du FTCE

11.169 En règle générale, le Ministère a décidé que le Programme s'adresserait aux régions du pays et aux secteurs à l'intérieur de collectivités dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100. Le budget global du FTCE a été réparti entre les régions de DRHC (habituellement les provinces — voir la pièce 11.4) en fonction de deux critères : le nombre de prestataires d'assurance-emploi dans les régions de l'assurance-emploi où le taux de chômage était supérieur à 12 p. 100 en 1995 (75 p. 100 du budget); la baisse prévue des prestations d'assurance-emploi versées aux provinces et aux territoires par suite de la réforme du régime d'assurance-emploi (25 p. 100 du budget).

11.170 C'est aux bureaux régionaux et locaux qu'est revenue la tâche de définir

Pièce 11.4

Dépenses prévues et dépenses réelles — Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois
(en milliers de dollars)

	FTCE						FCCE	
Régions de DRHC	1996-1997		1997-1998		1998-1999		1999-2000	
	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles
Terre-Neuve	9 198	4 001	22 560	20 920	15 966	20 011	12 022	7 242
Î.-P.-É.	1 848	633	4 532	4 924	3 208	3 549	2 498	3 293
Nouvelle-Écosse	5 520	258	13 539	9 883	9 581	19 954	8 058	1 857
Nouveau-Brunswick	4 928	2 709	12 088	8 874	8 555	15 660	9 037	3 707
Québec	18 256	8 135	44 783	45 155	31 692	32 642	33 630	14 042
Ontario	5 408	3 119	13 264	9 389	9 387	17 715	9 227	4 410
Manitoba	1 328	308	3 256	3 286	2 304	1 317	1 679	64
Saskatchewan	1 257	294	3 084	1 869	2 182	2 753	1 718	67
C.-B./Yukon	4 015	465	9 848	9 365	6 969	9 143	5 623	2 232
Alberta/Nunavut/T.N.-O	1 242	346	3 046	1 778	2 156	3 223	1 517	0
Non répartis	7 000		10 000		8 000		5 020	
Total	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Dépenses de fonctionnement							[illegible]	[illegible]

Source : Dossiers du Ministère

les secteurs admissibles au sein des régions de DRHC, de manière à tenir compte des besoins régionaux et locaux.

11.171 Nous avons constaté que les bureaux régionaux avaient recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE et déterminer si des secteurs géographiques à l'intérieur de collectivités étaient admissibles ou non. On a recueilli des données auprès de différentes sources, y compris les recensements et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. On a aussi consulté l'information sur le marché du travail produite par les bureaux locaux de DRHC. De plus, les bureaux régionaux et locaux ont déterminé les projets qui répondaient à des besoins locaux précis ou qui auraient une incidence favorable sur les taux de chômage élevés des régions environnantes.

11.172 À l'heure actuelle, les régions économiques de l'assurance-emploi sont les plus petites régions géographiques pour lesquelles il existe des taux estimatifs de chômage découlant de l'Enquête sur la population active. Statistique Canada publie aussi de l'information pertinente sur un nombre limité de villes. Les sources d'information consultées par les bureaux régionaux pour définir les secteurs visés en dehors des régions de l'assurance-emploi admissibles (celles dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100) n'étaient pas aussi fiables que les instruments officiels de mesure du chômage.

11.173 Le financement de projets dans des secteurs ne faisant pas partie des régions de l'assurance-emploi admissibles constituait un élément important des caractéristiques globales du Programme. Selon le Ministère, les fonds versés à ces secteurs ont profité à près de 40 p. 100 des projets approuvés dans le cadre du FTCE. À notre avis, la capacité de définir équitablement les secteurs admissibles a été compromise par la difficulté d'évaluer avec une justesse raisonnable les taux de chômage de ces secteurs.

On a eu recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE.

La désignation des secteurs admissibles a été plus systématique dans le cadre du FCCE

11.174 Pour répartir les fonds du FCCE entre ses régions, le Ministère a utilisé une méthode semblable à celle appliquée dans le cas du FTCE. Les deux tiers des fonds

1. Une entreprise veut accroître sa part de marché en lançant de nouvelles activités. Ces nouvelles activités auront lieu dans une région à taux de chômage élevé. L'entreprise a besoin de fonds pour construire une nouvelle usine, installer du matériel et former des employés. L'usine créera des emplois saisonniers et à temps plein dans la région. Les partenaires qui partagent le coût du projet sont une banque commerciale (20 p. 100), le gouvernement provincial (30 p. 100) et le promoteur (10 p. 100). La contribution de DRHC (40 p. 100) est versée au titre des coûts d'immobilisations. Les emplois seront créés une fois que l'usine sera construite et que le matériel sera installé.

2. Une scierie exploitée exclusivement pendant l'été veut rouvrir ses installations pour pouvoir fonctionner à l'année. Le projet vise à moderniser la ouvrage actuelle et à acquérir plus de matériel. Sa réalisation permettra d'accroître la production et de créer de nouveaux emplois durables. DRHC finance les coûts d'immobilisations. Une banque commerciale et le promoteur se partagent les frais restants. La contribution de DRHC correspond à 50 p. 100 du coût total du projet.

3. Un fabricant a obtenu un contrat important, pour une période de cinq ans, qui pourrait susciter bien d'autres. Il devra accroître sa production, acquérir du matériel supplémentaire et ajouter un autre quart de travail pour augmenter sa capacité de production. Une fois que le matériel aura été installé, le projet permettra de créer plusieurs emplois à temps plein. Les partenaires qui y participent sont : un organisme fédéral de développement économique (10 p. 100), le gouvernement provincial (30 p. 100), l'organisme de développement local (10 p. 100) et le promoteur (20 p. 100). La contribution de DRHC (10 p. 100) servira à financer les salaires des nouveaux employés, jusqu'à concurrence de 10 000 $ par emploi créé.

Pièce 11.5

Projets types financés par le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le Fonds du Canada pour la création d'emplois

Source : Dossiers du Ministère

11.168 Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application du FCCE en mars 1999. Tout en étant comparables à celles du FTCE, elles étaient plus précises sous certains aspects, car elles s'appuyaient sur l'expérience et les connaissances acquises dans le cadre du FTCE. Par exemple, une évaluation du FTCE faite en 1998 a donné lieu à certains changements, tels que l'amélioration de la coordination avec les organismes de développement économique régional. En outre, les lignes directrices opérationnelles du Ministère pour le FCCE étaient plus complètes et incluaient des critères comme la nécessité de cibler les petites et moyennes entreprises et de veiller à ce que le programme soit utilisé « en dernier recours ». La pièce 11.6 fait état des principaux éléments du FTCE et du FCCE tels que définis dans leurs modalités d'application et leurs lignes directrices.

La désignation des secteurs admissibles a posé des difficultés dans le cadre du FTCE

11.169 En règle générale, le Ministère a décidé que le Programme s'adresserait aux régions du pays et aux secteurs à l'intérieur de collectivités dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100. Le budget global du FTCE a été réparti entre les régions de DRHC (habituellement les provinces — voir la pièce 11.4) en fonction de deux critères : le nombre de prestataires d'assurance-emploi dans les régions de l'assurance-emploi où le taux de chômage était supérieur à 12 p. 100 en 1995 (75 p. 100 du budget); la baisse prévue des prestations d'assurance-emploi versées aux provinces et aux territoires par suite de la réforme du régime d'assurance-emploi (25 p. 100 du budget).

11.170 C'est aux bureaux régionaux et locaux qu'est revenue la tâche de définir

Pièce 11.4

Dépenses prévues et dépenses réelles — Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois
(en milliers de dollars)

	FTCE						FCCE	
Régions de DRHC	**1996-1997**		**1997-1998**		**1998-1999**		**1999-2000**	
	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Dépenses prévues	Dépenses réelles
Terre-Neuve	9 198	4 001	22 560	20 920	15 966	20 011	12 022	7 242
Î.-P.-É.	1 848	633	4 532	4 924	3 208	3 549	2 498	3 293
Nouvelle-Écosse	5 520	258	13 539	9 883	9 581	19 954	8 058	1 857
Nouveau-Brunswick	4 928	2 709	12 088	8 874	8 555	15 660	9 037	3 707
Québec	18 256	8 135	44 783	45 155	31 692	32 642	33 630	14 042
Ontario	5 408	3 119	13 264	9 389	9 387	17 715	9 227	4 410
Manitoba	1 328	308	3 256	3 286	2 304	1 317	1 679	64
Saskatchewan	1 257	294	3 084	1 869	2 182	2 753	1 718	67
C.-B. Yukon	4 015	465	9 848	9 365	6 969	9 143	5 623	2 232
Alberta Nunavut T.N.-O	1 242	346	3 046	1 778	2 156	3 223	1 517	0
Non répartis	7 000		10 000		8 000		5 020	
Total	**60 000**	**20 268**	**140 000**	**115 443**	**100 000**	**125 967**	**90 029**	**36 904**
Dépenses de fonctionnement							**19 971**	**non disponible**

Source : Dossiers du Ministère

les secteurs admissibles au sein des régions de DRHC, de manière à tenir compte des besoins régionaux et locaux.

11.171 Nous avons constaté que les bureaux régionaux avaient recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE et déterminer si des secteurs géographiques à l'intérieur de collectivités étaient admissibles ou non. On a recueilli des données auprès de différentes sources, y compris les recensements et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. On a aussi consulté l'information sur le marché du travail produite par les bureaux locaux de DRHC. De plus, les bureaux régionaux et locaux ont déterminé les projets qui répondaient à des besoins locaux précis ou qui auraient une incidence favorable sur les taux de chômage élevés des régions environnantes.

11.172 À l'heure actuelle, les régions économiques de l'assurance-emploi sont les plus petites régions géographiques pour lesquelles il existe des taux estimatifs de chômage découlant de l'Enquête sur la population active. Statistique Canada publie aussi de l'information pertinente sur un nombre limité de villes. Les sources d'information consultées par les bureaux régionaux pour définir les secteurs visés en dehors des régions de l'assurance-emploi admissibles (celles dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100) n'étaient pas aussi fiables que les instruments officiels de mesure du chômage.

11.173 Le financement de projets dans des secteurs ne faisant pas partie des régions de l'assurance-emploi admissibles constituait un élément important des caractéristiques globales du Programme. Selon le Ministère, les fonds versés à ces secteurs ont profité à près de 40 p. 100 des projets approuvés dans le cadre du FTCE. À notre avis, la capacité de définir équitablement les secteurs admissibles a été compromise par la difficulté d'évaluer avec une justesse raisonnable les taux de chômage de ces secteurs.

On a eu recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE.

La désignation des secteurs admissibles a été plus systématique dans le cadre du FCCE

11.174 Pour répartir les fonds du FCCE entre ses régions, le Ministère a utilisé une méthode semblable à celle appliquée dans le cas du FTCE. Les deux tiers des fonds

Pièce 11.5

Projets types financés par le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le Fonds du Canada pour la création d'emplois

1. **Une entreprise veut accroître sa part de marché en lançant de nouvelles activités. Ces nouvelles activités auront lieu dans une région à taux de chômage élevé. L'entreprise a besoin de fonds pour construire une nouvelle usine, installer du matériel et former des employés. L'usine créera des emplois saisonniers et à temps plein dans la région. Les partenaires qui partagent le coût du projet sont une banque commerciale (20 p. 100), le gouvernement provincial (30 p. 100) et le promoteur (10 p. 100). La contribution de DRHC (40 p. 100) est versée au titre des coûts d'immobilisations. Les emplois seront créés une fois que l'usine sera construite et que le matériel sera installé.**
2. **Une scierie exploitée seulement pendant l'été veut restaurer ses installations pour pouvoir fonctionner à l'année. Le projet vise à solidifier la structure actuelle et à acquérir plus de matériel. Sa réalisation permettra d'accroître la production et de créer de nouveaux emplois durables. DRHC finance les coûts d'immobilisations. Une banque commerciale et le promoteur se partagent les frais salariaux. La contribution de DRHC correspond à 50 p. 100 du coût total du projet.**
3. **Un fabricant a obtenu un contrat important, pour une période de cinq ans, qui pourrait ensuite être renouvelé. Il devra accroître sa production, acquérir du matériel supplémentaire et ajouter un autre quart de travail pour augmenter sa capacité de production. Une fois que le matériel sera installé, le projet permettra de créer plusieurs emplois à temps plein. Les partenaires qui y prennent part sont un organisme fédéral de développement économique (10 p. 100), le gouvernement provincial (50 p. 100), l'organisme de développement local (10 p. 100) et le promoteur (20 p. 100). La contribution de DRHC (10 p. 100) servira à financer les salaires des nouveaux employés, jusqu'à concurrence de 10 000 $ par emploi créé.**

Source : Dossiers du Ministère

ont été répartis entre les régions de l'assurance-emploi qui avaient un taux de chômage d'au moins dix pour cent. Une tranche supplémentaire de 8 p. 100 a été consentie aux régions dont le taux de chômage était de 15 p. 100 ou plus. La portion restante de 25 p. 100 du budget total a été répartie par province et par territoire en fonction de la réduction des prestations d'assurance-emploi subie par suite de la réforme du régime.

11.175 Les modalités d'application du FCCE définissaient avec plus de précision les régions et sous-régions à taux de chômage élevé. En juillet 1999, on a demandé à l'actuaire en chef de DRHC de recommander une méthode acceptable pour déterminer l'admissibilité des sous-régions. Il a recommandé que l'on utilise l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, la seule source de données entièrement défendable pour

Pièce 11.6

Éléments clés des programmes du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois

	FTCE		FCCE	
	Modalités d'application	**Lignes directrices opérationnelles**	**Modalités d'application**	**Lignes directrices opérationnelles**
Objectifs				
Création d'emplois durables.	✓	✓	✓	✓
Collaboration avec des partenaires.	✓	✓	✓	✓
Renforcement de la capacité des collectivités à devenir autonomes.			✓	✓
Régions admissibles				
Régions à fort taux de chômage, touchées par la réforme de l'assurance-emploi (AE).	✓	✓	✓	✓
Régions du pays et secteurs géographiques, qui enregistrent un taux de chômage de 12 p. 100 ou plus.		✓		
Régions économiques de l'AE, qui enregistrent un taux de chômage de 10 p. 100 ou plus.			✓	✓
Secteurs sous-régionaux où le chômage est chronique, élevé et de longue durée.		✓	✓	✓
Lignes directrices				
La contribution financière maximale de DRHC à tout projet correspond à 50 p. 100 des coûts du projet.		✓	✓	✓
Financement de dernier recours.				✓
Accent sur les petites et moyennes entreprises.				✓
La province ou le territoire doit accepter que le projet soit financé.	✓	✓	✓	✓
Le député fédéral de la région doit recommander chaque projet par écrit.		✓		✓
Habituellement, la durée maximale des accords ne dépassera pas un an.	✓	✓	✓	✓

Source : Modalités d'application des programmes et lignes directrices opérationnelles de DRHC

déterminer l'admissibilité aux programmes gouvernementaux en fonction des taux de chômage. Nous souscrivons à cette recommandation.

Certains aspects des programmes ont été difficiles à appliquer

11.176 Le FTCE et le FCCE privilégiaient le recours aux partenariats et l'apport financier d'autres organisations. Il fallait donc que les bureaux locaux de DRHC établissent et entretiennent des relations de partenariat avec des organismes locaux du secteur privé, des organismes de développement économique régional, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Beaucoup d'agents de projets nous ont dit que ces caractéristiques des programmes et d'autres encore requéraient de nouvelles compétences de leur part. Par exemple, ils ont été nombreux à nous dire qu'ils n'avaient pas l'expertise voulue aux fins de l'évaluation des plans d'affaires, qui constitue pourtant un des principaux aspects de l'évaluation de projet, et qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de formation et de soutien.

11.177 Nous avons constaté que les modalités d'application et les lignes directrices opérationnelles des programmes n'étaient pas assez claires pour que les agents de projets puissent décider qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, dans quelles conditions, dans quel but et pour quel montant. Nous reconnaissons qu'une certaine souplesse était souhaitable au niveau local pour que les programmes soient adaptés aux circonstances locales. Cependant, nous avons noté un manque d'uniformité dans l'interprétation que faisaient les bureaux locaux de questions aussi fondamentales que les objectifs et l'application des critères d'admissibilité des programmes, et en particulier du FTCE.

11.178 Par exemple, un bureau local considérait que l'objectif du programme était la création directe d'emplois et c'est pourquoi il ne finançait que les projets qui entraînaient la création d'emplois directe et immédiate ou à très court terme. Un autre bureau s'intéressait surtout au développement économique général et finançait des projets pouvant stimuler l'activité économique et créer des emplois indirectement et à plus long terme uniquement. Sur le plan de la durée du projet, un bureau pouvait ne recommander que des projets s'échelonnant sur moins d'un an, alors qu'un autre recommandait des projets devant durer jusqu'à trois ans, mais établissait trois accords consécutifs de moins d'un an chacun.

11.179 Les éléments clés des programmes n'étaient pas toujours clairement définis et pouvaient, dans certains cas, entrer en conflit avec d'autres éléments. Par exemple, les lignes directrices opérationnelles du FCCE exigeaient que les fonds de DRHC ne servent qu'en dernier recours. Ce critère pouvait mener au financement de projets à risque plus élevé, ce qui pouvait entrer en contradiction avec l'objectif de création d'emplois durables. Les agents de projets nous ont dit qu'ils trouvaient ce critère particulièrement difficile à appliquer. Le Ministère a élaboré des lignes directrices en avril 2000 et en faisait l'essai pendant la durée de notre vérification.

11.180 Le ministre du Développement des ressources humaines devait approuver tous les projets, même si les modalités d'application des deux programmes prévoyaient la délégation de ce pouvoir. (Une exception à cette règle est la délégation au Sous-ministre du pouvoir du Ministre actuel d'approuver des projets devant être réalisés dans sa circonscription.) Le fait que le Ministre doive approuver tous les projets ne constituait qu'un facteur, mais nous avons constaté que l'approbation des projets prenait souvent beaucoup de temps, voire même des mois dans certains cas. C'était une source de frustration pour les

Nous avons noté un manque d'uniformité dans l'interprétation que faisaient les bureaux locaux de questions aussi fondamentales que les objectifs et l'application des critères d'admissibilité des programmes.

fonctionnaires de DRHC et les promoteurs des projets.

11.181 Selon les lignes directrices opérationnelles du FTCE et du FCCE, le député fédéral de la circonscription devait recommander le projet par écrit. Nous reconnaissons que cette pratique peut être très utile pour l'évaluation des propositions. Cependant, l'obligation de rendre compte n'est pas claire lorsque, d'une part, le Parlement approuve les fonds et surveille le rendement du gouvernement en matière de prestation des programmes et que, d'autre part, les parlementaires jouent un rôle dans le processus de décision liée aux mêmes programmes.

À notre avis, les divers mécanismes de promotion utilisés n'ont pas assuré un accès égal aux requérants éventuels.

L'égalité d'accès à ces programmes n'était pas assurée

11.182 Le ministre du Développement des ressources humaines a diffusé un communiqué pour annoncer le lancement du FTCE et du FCCE. L'administration centrale et les bureaux régionaux de DRHC n'ont joué qu'un rôle restreint dans la promotion de ces programmes.

11.183 Il incombait aux bureaux locaux d'informer les promoteurs éventuels au sujet des programmes. Certains bureaux s'en sont remis à leurs partenaires, y compris aux organismes de développement économique ou aux ministères provinciaux. D'autres ont préparé des trousses d'information et ont donné de la visibilité aux programmes dans le cadre de leur travail au sein de la collectivité. Nous avons constaté que les députés fédéraux avaient reçu de l'information sur les programmes, et nous nous sommes laissé dire que certains d'entre eux avaient contribué à leur mise en valeur. Les annonces publiques sur les projets approuvés ont aussi aidé à sensibiliser les promoteurs de projets éventuels. Certains bureaux nous ont indiqué qu'ils ne voulaient pas faire beaucoup de promotion parce que les budgets des programmes étaient limités.

Nous avons conclu que moins de cinq pour cent des projets du FTCE et du FCCE avaient été évalués correctement.

11.184 À notre avis, les divers mécanismes de promotion utilisés d'une région de DRHC à l'autre et à l'intérieur d'une même région, y compris dans les secteurs ne faisant pas partie des régions de l'assurance-emploi admissibles mais qui étaient néanmoins admissibles en raison des « îlots » de chômage élevé, n'ont pas assuré un accès égal aux requérants éventuels.

Sélection et approbation des projets

Il manquait des renseignements clés dans beaucoup de propositions

11.185 Nous avons constaté que les agents de projets n'avaient pas toujours l'information nécessaire pour évaluer correctement les projets. Des propositions ou des plans d'affaires étaient présentés à DRHC pour presque tous les projets, mais la plupart d'entre eux ne donnaient pas certains renseignements clés (74 p. 100 pour le FTCE et 57 p. 100 pour le FCCE), par exemple les caractéristiques des emplois à créer, les mouvements de trésorerie prévus et les budgets, et des échéances bien claires pour les projets. Nous avons aussi remarqué que les propositions ne contenaient pas toujours — et DRHC ne demandait pas toujours — des renseignements sur la nature et l'objet du financement fourni par d'autres partenaires à un projet. DRHC ne pouvait donc pas déterminer le risque de financement en double et, dans le cas du FCCE, si on avait vraiment fait appel au Programme en dernier recours.

Nous avons relevé plusieurs lacunes dans l'évaluation des projets

11.186 Nous avons conclu que moins de cinq pour cent des projets avaient été évalués correctement. Pour 30 p. 100 des projets du FTCE et 29 p. 100 de ceux du FCCE, nous n'avons pu trouver d'indications prouvant qu'on avait analysé les propositions pour évaluer la probabilité que des emplois durables soient créés. Par exemple, nous avons noté que des projets

approuvés ne créeraient que des emplois à court terme ou ne pourraient créer des emplois durables que dans un avenir à long terme (voir la pièce 11.7).

11.187 Un grand nombre d'agents de projets nous ont dit qu'ils ne s'étaient pas interrogés sur l'effet différentiel de la contribution de DRHC, c'est-à-dire sur la question de savoir si le projet aurait été réalisé sans l'aide financière du Ministère. En fait, les dossiers révèlent que presque 63 p. 100 des projets du FTCE et 75 p. 100 de ceux du FCCE auraient probablement été réalisés sans l'aide de DRHC, bien que sa participation ait pu accélérer l'exécution des travaux ou accroître l'envergure de certains projets. Quelques projets avaient déjà été menés à terme à la signature de l'accord de contribution (voir la pièce 11.8).

11.188 Pour 74 p. 100 des projets du FTCE, il n'était pas évident qu'on s'était penché sur la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale. Des agents de projets nous ont dit cependant que DRHC comptait souvent sur ses partenaires pour réaliser les évaluations environnementales jugées nécessaires. La situation s'est améliorée dans le cadre du FCCE : une évaluation environnementale préalable a été faite pour 36 p. 100 des projets.

11.189 D'autres points que les agents de projets ne prenaient pas souvent en considération étaient la possibilité que le même projet soit financé par d'autres programmes de DRHC ou qu'un promoteur doive encore de l'argent à DRHC en vertu d'accords antérieurs. Enfin, nous avons trouvé peu, sinon pas, d'indications selon lesquelles on évaluait la possibilité de financer une nouvelle étape d'un projet en tenant compte des résultats de l'étape antérieure.

Dans la plupart des cas, les dossiers renfermaient l'assentiment du gouvernement provincial ou territorial concerné et une recommandation du député fédéral local.

L'approbation ne reposait pas toujours sur une information pertinente

11.190 Les modalités d'application des deux programmes stipulaient clairement qu'aucune aide financière ne pouvait être accordée sans l'assentiment du

Pièce 11.7

Aucun emploi durable direct créé — St. Martins Beautification Society Inc. (Nouveau-Brunswick)

Le projet avait pour objet de faciliter la construction d'installations touristiques à St. Martins, au Nouveau-Brunswick, en vue de relier des collectivités au Fundy Parkway et de contribuer ainsi à la mise en valeur du parc national Fundy. Ce projet faisait partie d'un vaste projet de mise en valeur dirigé par la province du Nouveau-Brunswick par l'entremise de la Fundy Trail Development Authority.

Le projet a reçu plus de 80 000 $ en contributions du FTCE en 1998-1999 même s'il n'allait créer directement aucun emploi durable. Cependant, DRHC a estimé qu'entre 26 et 60 emplois saisonniers permanents seraient créés indirectement.

DRHC a soutenu que le projet avait permis de créer 34 emplois. Toutefois, ces 34 emplois correspondent au nombre d'employés qui ont travaillé à l'ensemble du projet du parc national Fundy et non directement au projet de St. Martins Beautification Society Inc.

Source : Dossiers du Ministère

Pièce 11.8

Projet terminé avant la signature de l'accord de contribution — Jerseyman's Island Cod Farm (Terre-Neuve)

Le Ministre a approuvé le projet le 28 octobre 1999 et l'accord a été signé le 8 novembre 1999 – après que le projet eut été terminé. La période de financement s'est échelonnée du 8 novembre 1999 au 11 décembre 1999. DRHC a versé la contribution en entier (15 000 $) le 30 novembre 1999.

Les dépenses, selon le Ministère, ont été engagées pour le projet après que le ministre eut approuvé ce dernier, mais avant l'octroi des fonds par DRHC le 30 novembre 1999.

Les documents justificatifs qui nous ont été communiqués avaient trait à des dépenses engagées avant la période de financement. Ce projet avait déjà été financé en vertu du FTCE.

Source: Dossiers du Ministère

approuvés ne créeraient que des emplois à court terme ou ne pourraient créer des emplois durables que dans un avenir à long terme (voir la pièce 11.7).

11.187 Un grand nombre d'agents de projets nous ont dit qu'ils ne s'étaient pas interrogés sur l'effet différentiel de la contribution de DRHC, c'est-à-dire sur la question de savoir si le projet aurait été réalisé sans l'aide financière du Ministère. En fait, les dossiers révèlent que presque 63 p. 100 des projets du FTCE et 75 p. 100 de ceux du FCCE auraient probablement été réalisés sans l'aide de DRHC, bien que sa participation ait pu accélérer l'exécution des travaux ou accroître l'envergure de certains projets. Quelques projets avaient déjà été menés à terme à la signature de l'accord de contribution (voir la pièce 11.8).

11.188 Pour 74 p. 100 des projets du FTCE, il n'était pas évident qu'on s'était penché sur la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale. Des agents de projets nous ont dit cependant que DRHC comptait souvent sur ses partenaires pour réaliser les évaluations environnementales jugées nécessaires. La situation s'est améliorée dans le cadre du FCCE : une évaluation environnementale préalable a été faite pour 36 p. 100 des projets.

11.189 D'autres points que les agents de projets ne prenaient pas souvent en considération étaient la possibilité que le même projet soit financé par d'autres programmes de DRHC ou qu'un promoteur doive encore de l'argent à DRHC en vertu d'accords antérieurs. Enfin, nous avons trouvé peu, sinon pas, d'indications selon lesquelles on évaluait la possibilité de financer une nouvelle étape d'un projet en tenant compte des résultats de l'étape antérieure.

Dans la plupart des cas, les dossiers renfermaient l'assentiment du gouvernement provincial ou territorial concerné et une recommandation du député fédéral local.

L'approbation ne reposait pas toujours sur une information pertinente

11.190 Les modalités d'application des deux programmes stipulaient clairement qu'aucune aide financière ne pouvait être accordée sans l'assentiment du

Pièce 11.7

Aucun emploi durable direct créé — St. Martins Beautification Society Inc. (Nouveau-Brunswick)

Le projet avait pour objet de faciliter la construction d'installations touristiques à St. Martins, au Nouveau-Brunswick, en vue de relier des collectivités au Fundy Parkway et de contribuer ainsi à la mise en valeur du parc national Fundy. Ce projet faisait partie d'un vaste projet de mise en valeur dirigé par la province du Nouveau-Brunswick par l'entremise de la Fundy Trail Development Authority.

Le projet a reçu plus de 80 000 $ en contributions du FTCE en 1998-1999 même s'il n'allait créer directement aucun emploi durable. Cependant, DRHC a estimé qu'entre 26 et 60 emplois saisonniers permanents seraient créés indirectement.

DRHC a soutenu que le projet avait permis de créer 34 emplois. Toutefois, ces 34 emplois correspondent au nombre d'employés qui ont travaillé à l'ensemble du projet du parc national Fundy et non directement au projet de St. Martins Beautification Society Inc.

Source : Dossiers du Ministère

Pièce 11.8

Projet terminé avant la signature de l'accord de contribution — Jerseyman's Island Cod Farm (Terre-Neuve)

Le Ministre a approuvé le projet le 28 octobre 1999 et l'accord a été signé le 8 novembre 1999 – après que le projet eut été terminé. La période de financement s'est échelonnée du 8 novembre 1999 au 11 décembre 1999. DRHC a versé la contribution en entier (15 000 $) le 30 novembre 1999.

Les dépenses, selon le Ministère, ont été engagées pour le projet après que le ministre eut approuvé ce dernier, mais avant l'octroi des fonds par DRHC le 30 novembre 1999.

Les documents justificatifs qui nous ont été communiqués avaient trait à des dépenses engagées avant la période de financement. Ce projet avait déjà été financé en vertu du FTCE.

Source: Dossiers du Ministère

gouvernement provincial ou territorial concerné. Nous avons constaté que cet assentiment avait été donné dans tous les cas sauf un. De même, dans la plupart des cas, les dossiers renfermaient généralement une recommandation du député fédéral local.

11.191 Nous avons constaté que, dans certains cas, le Ministre n'avait pas reçu toute l'information pertinente avant d'approuver un projet. Par exemple, nous avons relevé des cas où il n'avait pas été informé que la province, le député fédéral local ou un partenaire important avait soulevé des inquiétudes sérieuses au sujet du projet.

Dans la presque totalité des projets du FTCE et du FCCE, les paiements n'ont pas été gérés convenablement.

11.192 Enfin, nous avons relevé des cas où les approbations n'avaient pas été faites selon les procédures établies (voir la pièce 11.9). À notre avis, certains de ces projets ne répondaient pas aux critères d'admissibilité.

Gestion et contrôle financiers

Il manquait des renseignements clés dans de nombreux accords de contribution

11.193 Les dossiers renfermaient les accords signés et leurs annexes pour 95 p. 100 des projets du FTCE et 92 p. 100 des projets du FCCE. Dans la plupart des cas, les accords ou annexes faisaient état de l'approbation du Ministre. Cependant, pour 74 p. 100 des projets du FTCE et 63 p. 100 de ceux du FCCE, il manquait des renseignements clés ou bien les renseignements n'étaient pas clairs. Certains accords ne précisaient pas les coûts admissibles; d'autres n'indiquaient pas les activités à réaliser. Nous avons vu des accords qui ne spécifiaient pas la période de financement ou qui indiquaient seulement le nombre d'emplois à créer sans en donner les caractéristiques ou sans décrire de quelle façon on allait s'assurer que les emplois avaient bel et bien été créés.

11.194 Nous avons aussi trouvé des renseignements contradictoires dans certains accords et leurs annexes. Par exemple, une section d'une annexe indiquait que les paiements seraient versés d'après le nombre d'emplois créés et les salaires, alors qu'une autre section du même accord stipulait que les fonds serviraient à l'achat d'immobilisations. Ces contradictions compliquent le suivi des activités et des fonds qui est nécessaire pour s'assurer que les objectifs du projet sont atteints et que les fonds sont utilisés aux fins convenues.

11.195 Environ 30 p. 100 des accords ont été officiellement modifiés par écrit. Les motifs de ces modifications ont été fournis pour tous les projets du FCCE et presque tous les projets du FTCE. Les accords stipulaient que les modifications devaient être mises par écrit, mais on nous a avisés que dans certains cas des modalités d'application avaient été modifiées après une simple entente verbale avec les promoteurs.

Les paiements et les avances ont souvent été mal gérés

11.196 Dans la presque totalité des cas (92 p. 100 des projets du FTCE et 86 p. 100 de ceux du FCCE), les paiements n'ont pas été gérés convenablement. Nous y avons relevé une ou plusieurs des lacunes suivantes :

- des paiements ont été faits pour des dépenses non admissibles (450 000 $ pour les 74 projets du FTCE de notre échantillon) ;

- des paiements ont été faits pour des dépenses engagées en dehors de la période de financement précisée dans l'accord (9,5 millions de dollars pour les 74 projets du FTCE et 755 000 $ pour les 36 projets du FCCE de notre échantillon) ;

- des paiements ont été faits sans que l'information pertinente ait été examinée;

Pièce 11.9

Approbations non fondées sur les procédures établies

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick — 6 000 000 $ pour compléter le financement provincial d'activités de sylviculture de propriétaires privés de terres à bois

Le Ministre s'est engagé auprès du gouvernement du Nouveau-Brunswick à financer le projet avant même que les représentants de DRHC aient reçu et examiné la proposition de projet afin de s'assurer qu'elle satisfaisait aux critères d'admissibilité.

Le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick a soumis une demande de financement au ministre de DRHC en mai 1996, après l'annonce du FTCE mais avant sa mise en œuvre le 1er juillet 1996. Dans une lettre datée du 17 juillet 1996 au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau Brunswick, le ministre de DRHC a indiqué qu'il était prêt à octroyer deux millions de dollars par année pour 1996, 1997 et 1998 au titre du FTCE.

Le bureau régional a été informé de l'engagement pris par le Ministre d'octroyer au Nouveau-Brunswick six millions de dollars sur trois ans. Les représentants du bureau régional ont collaboré avec ceux de la province à élaborer les détails de la proposition et ont ensuite préparé une recommandation aux fins d'approbation. Le ministre de DRHC a officiellement approuvé le projet le 15 août 1996.

À notre avis, comme aucun emploi durable n'était créé, le projet ne satisfaisait pas aux critères du FTCE. Nous avons remarqué que, par la suite, des projets semblables ont été approuvés à Terre-Neuve (11,5 millions de dollars) et au Québec (5,7 millions de dollars).

Auberge des Gouverneurs (9047-4412 Québec Inc.) — 600 000 $ pour la construction d'un ensemble hôtelier

Le Ministre a annoncé que le gouvernement fédéral verserait une contribution de 600 000 $ pour ce projet qui prévoyait créer 60 emplois. Après avoir évalué le projet, les représentants de DRHC ont décidé de le financer par le biais du FTCE pour la création de 40 emplois. Cependant, le montant du financement est demeuré au même niveau, ce qui a entraîné un coût plus élevé par emploi. Le projet a été annoncé avant qu'il ne soit approuvé.

Le 10 février 1997, le bureau local de DRHC a reçu une télécopie du bureau de circonscription du Premier ministre concernant le projet, dans laquelle il lui était conseillé de communiquer avec un représentant du cabinet du ministre de DRHC pour obtenir plus de détails.

Le 13 mars 1997, le ministre de DRHC a publié un communiqué pour annoncer le financement qui pourrait aller jusqu'à 600 000 $ et la création de 60 emplois dans le cadre du programme Subventions salariales ciblées.

Après des discussions entre le promoteur et le bureau local, il a été convenu que le FTCE était le plus indiqué pour financer ce projet. Après réception, le 4 avril 1997, d'une proposition et du plan d'affaires, le bureau local a confirmé que le projet satisfaisait aux critères du FTCE. Le bureau régional de DRHC a accepté l'évaluation, mais a déterminé que seulement 40 des 60 emplois étaient admissibles en vertu du FTCE. Cependant, le montant de la contribution recommandé n'a pas été modifié en conséquence, même si le coût par emploi dépassait la limite selon les lignes directrices régionales (10 000 $ par emploi).

Le 4 juillet 1997, le cabinet du Ministre a annoncé le versement d'une contribution de 600 000 $ et la création de 40 emplois dans le cadre du FTCE. Le projet a été approuvé officiellement le 9 juillet 1997.

Selon le Ministère, le Programme ne précisait aucune exigence quant à la limite de 10 000 $ par emploi.

À notre avis, le projet était conforme aux critères du FTCE.

Chelson's Distribution Ltd. — Nouveau-Brunswick — 84 000 $ pour la construction et l'ameublement de chalets

Au moment de l'approbation, on a augmenté, sans donner d'explications, le montant de la contribution recommandé par les représentants de DRHC.

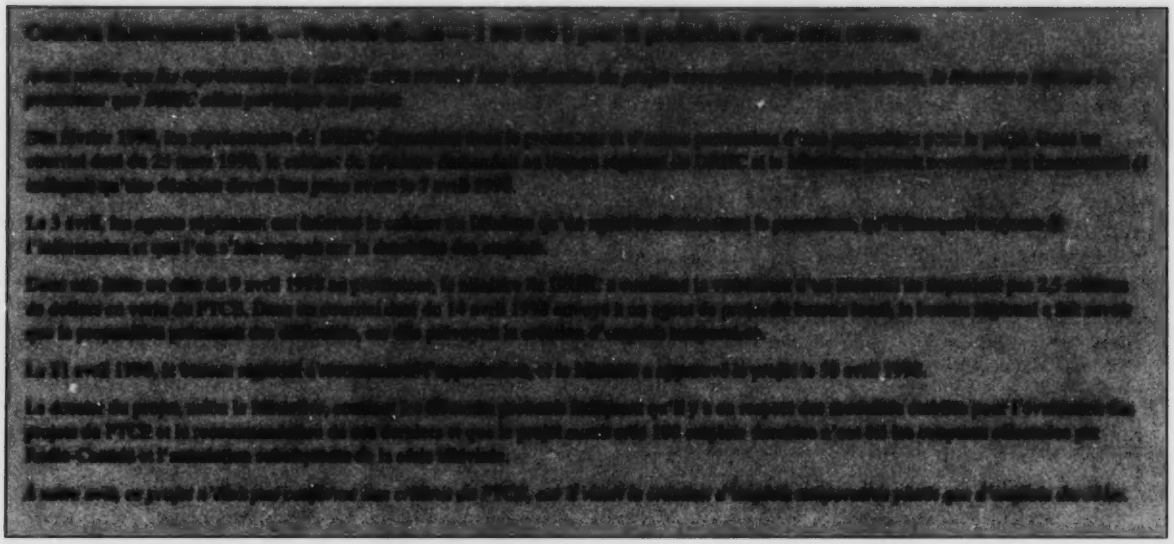
Au mois d'octobre 1998, le promoteur a présenté une demande de contribution dans le cadre du FTCE. Au cours d'une visite du site en novembre 1998, l'agent de projet a indiqué au promoteur qu'il pourrait recevoir un financement pouvant aller jusqu'à 82 000 $. Au mois de décembre 1998, l'agent de projet a informé le promoteur que le projet serait recommandé, mais que le montant serait de 50 000 $, un montant inférieur à ce que le promoteur avait prévu. Celui-ci a donc appelé l'agent de projet et lui a fait part de sa déception.

Au mois de juin 1999, l'agent de projet a recommandé l'octroi d'une contribution de 60 000 $ dans le cadre du FCCE. Le bureau régional de DRHC a examiné l'évaluation de l'agent de projet et l'a approuvée.

Le Ministre a approuvé ce projet du FCCE et le versement d'une contribution de 84 000 $, soit 24 000 $ de plus que ce que les représentants de DRHC avaient recommandé.

À notre avis, ce projet n'était pas conforme aux critère du FCCE. Rien dans les dossiers n'indiquait qu'il s'agissait d'un financement de dernier recours. De plus, la plupart des activités du projet étaient terminées avant l'approbation du Ministre.

Pièce 11.9 (suite)



Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

- des paiements ont été faits à un bénéficiaire qui n'était pas celui désigné dans l'accord ;

- des paiements ne respectaient pas les modalités d'application de l'accord (par exemple, contributions versées pour les salaires liés à des emplois que l'on prévoyait créer après la fin du projet) ;

- des paiements ont été approuvés sans l'autorisation appropriée.

11.197 Dans certains cas, l'accord stipulait que DRHC verserait soit une somme précise, soit un pourcentage des coûts admissibles, le montant le moins élevé étant applicable. Cependant, comme DRHC connaissait rarement le coût total du projet, nous n'avons pu déterminer, dans la plupart des cas, si les paiements avaient été faits correctement.

11.198 Les avances ont été utilisées à maintes reprises pour le FTCE (63 p. 100 des projets), mais moins souvent pour le FCCE (36 p. 100). Lorsqu'elles ont été utilisées, nous avons constaté que les avances n'avaient pas été gérées de façon satisfaisante dans 79 p. 100 et 58 p. 100 des cas, respectivement. Par exemple, certaines avances n'avaient pas été calculées d'après les prévisions des mouvements de trésorerie ou dépassaient le maximum autorisé en vertu de la politique du Conseil du Trésor ou n'avaient pas été comparées aux montants des demandes de remboursement ni réglées avant le versement d'autres avances. Un exemple est donné à la pièce 11.10. Pour les 74 projets du FTCE de notre échantillon, nous avons constaté que des avances d'une valeur de 2 millions de dollars n'avaient pas été réglées à la fin des projets. Dans bien des cas, les avances ont été faites à la fin de l'exercice et imputées au même exercice, alors que les activités devaient se dérouler au cours de l'exercice suivant.

11.199 Nous avons constaté des hausses importantes des dépenses du FTCE avant la fin de l'exercice, en particulier avant que prenne fin le Programme le 31 mars 1999. Nous avons noté certains cas où des fonds ont été versés, à la fin de mars 1999, pour des projets qui devaient

être réalisés en quelques jours seulement. La pièce 11.11 montre les dépenses mensuelles du FTCE.

11.200 Au cours de notre vérification, il a été difficile pour nous de déterminer si les accords et les paiements avaient été approuvés conformément aux pouvoirs délégués. De nombreux bureaux locaux n'avaient pas de cartes de spécimen de signature ou ne pouvaient pas confirmer le niveau décisionnel de la personne ayant signé l'accord ou l'autorisation de paiement. À notre avis, cette situation inacceptable est due en partie aux nombreux changements de personnel survenus ces dernières années et au caractère très général de la charte de délégation des pouvoirs.

Le suivi des projets était insuffisant

11.201 Le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants dans le cadre de la grande majorité des projets (98 p. 100 des projets du FTCE et 79 p. 100 des projets du FCCE). Les agents de projets n'établissaient pas de plans de suivi axés sur le risque pour les projets approuvés. Pour 46 p. 100 des projets du FTCE et 7 p. 100 des projets du FCCE, nous n'avons pu trouver d'éléments probants d'un suivi des activités ou d'un contrôle financier. La dernière visite de contrôle financier n'avait pas toujours été faite avant le versement du paiement final (78 p. 100 des projets du FTCE et 23 p. 100 des projets du FCCE).

Résultats des projets

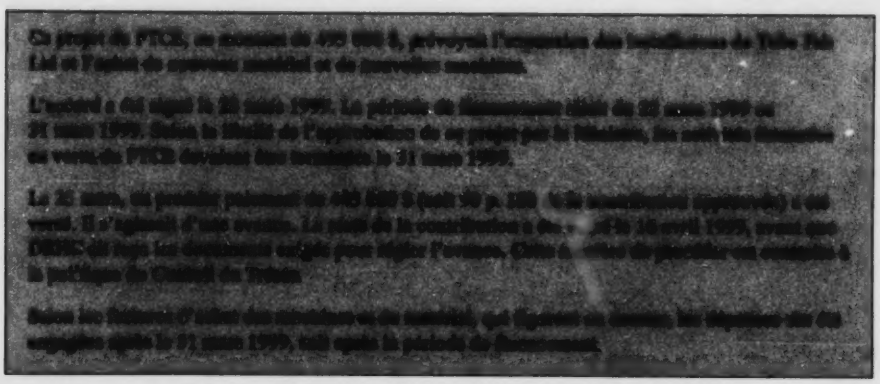
L'information sur les résultats des projets est inadéquate

11.202 Les modalités d'application du FTCE et du FCCE exigeaient que l'évaluation du succès des programmes par rapport aux objectifs englobe la mesure du rendement de l'investissement au chapitre de la création d'emplois dans les régions à taux de chômage élevé et la mesure de la participation financière des partenaires de DRHC. Elles exigeaient aussi que DRHC surveille la mise en œuvre des programmes et fasse rapport chaque année sur les résultats obtenus, soit le nombre d'emplois créés et les sommes versées par les partenaires. Après avoir examiné les rapports ministériels sur le rendement des trois dernières années, nous avons constaté que le Ministère a en partie rempli ces exigences en publiant le nombre d'emplois que l'on prévoyait créer et les fonds escomptés des partenaires.

Dans la majorité des projets du FTCE et du FCCE, le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants.

11.203 Nous avons examiné la façon dont les renseignements sur les emplois créés et l'apport financier des partenaires ont été recueillis au niveau des projets et nous avons essayé de déterminer s'ils étaient fiables. Nous avons conclu que l'information sur les résultats des projets était inadéquate.

11.204 L'accord de contribution type oblige le promoteur à communiquer à



Pièce 11.10

Avance non réglée — Tube FAB Ltd — Machine Products Division — (Île-du-Prince-Édouard)

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère

Pièce 11.9 (suite)

Cochran Entertainment Inc. — Nouvelle-Écosse — 2 500 000 $ pour la production d'une série télévisée

Avant même que les représentants de DRHC aient terminé leur évaluation du projet et recommandé son approbation, le Ministre a informé le promoteur que DRHC allait participer au projet.

Dès février 1998, les représentants de DRHC discutaient avec le promoteur et d'autres partenaires d'une proposition pour le projet. Dans un courriel daté du 25 mars 1998, le cabinet du Ministre demandait au bureau régional de DRHC si le Ministère pouvait contribuer au financement et indiquait qu'une décision devait être prise avant le 7 avril 1998.

Le 3 avril, les agents régionaux ont informé le cabinet du Ministre qu'un agent avait rencontré le promoteur, qu'il manquait toujours de l'information et que l'on s'interrogeait sur la durabilité des emplois.

Dans une lettre en date du 9 avril 1998 au promoteur, le ministre de DRHC a confirmé le versement d'un montant ne dépassant pas 2,5 millions de dollars en vertu du FTCE. Dans un courriel daté du 14 avril 1998 envoyé à un agent de projet du bureau local, le bureau régional a fait savoir que la proposition présentait des difficultés, car elle prévoyait la création d'emplois temporaires.

Le 21 avril 1998, le bureau régional a recommandé l'approbation, et le Ministre a approuvé le projet le 30 avril 1998.

Le dossier du projet, selon le Ministère, contient les éléments probants indiquant qu'il y a eu respect des modalités établies pour l'évaluation des projets du FTCE et la recommandation de ces derniers et que le projet aurait créé 100 emplois durables n'eut été les coupures effectuées par Radio-Canada et l'annulation subséquente de la série télévisée.

À notre avis, ce projet n'était pas conforme aux critères du FTCE, car il visait la création d'emplois temporaires plutôt que d'emplois durables.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

- des paiements ont été faits à un bénéficiaire qui n'était pas celui désigné dans l'accord ;

- des paiements ne respectaient pas les modalités d'application de l'accord (par exemple, contributions versées pour les salaires liés à des emplois que l'on prévoyait créer après la fin du projet) ;

- des paiements ont été approuvés sans l'autorisation appropriée.

11.197 Dans certains cas, l'accord stipulait que DRHC verserait soit une somme précise, soit un pourcentage des coûts admissibles, le montant le moins élevé étant applicable. Cependant, comme DRHC connaissait rarement le coût total du projet, nous n'avons pu déterminer, dans la plupart des cas, si les paiements avaient été faits correctement.

11.198 Les avances ont été utilisées à maintes reprises pour le FTCE (63 p. 100 des projets), mais moins souvent pour le FCCE (36 p. 100). Lorsqu'elles ont été utilisées, nous avons constaté que les avances n'avaient pas été gérées de façon satisfaisante dans 79 p. 100 et 58 p. 100 des cas, respectivement. Par exemple, certaines avances n'avaient pas été calculées d'après les prévisions des mouvements de trésorerie ou dépassaient le maximum autorisé en vertu de la politique du Conseil du Trésor ou n'avaient pas été comparées aux montants des demandes de remboursement ni réglées avant le versement d'autres avances. Un exemple est donné à la pièce 11.10. Pour les 74 projets du FTCE de notre échantillon, nous avons constaté que des avances d'une valeur de 2 millions de dollars n'avaient pas été réglées à la fin des projets. Dans bien des cas, les avances ont été faites à la fin de l'exercice et imputées au même exercice, alors que les activités devaient se dérouler au cours de l'exercice suivant.

11.199 Nous avons constaté des hausses importantes des dépenses du FTCE avant la fin de l'exercice, en particulier avant que prenne fin le Programme le 31 mars 1999. Nous avons noté certains cas où des fonds ont été versés, à la fin de mars 1999, pour des projets qui devaient

être réalisés en quelques jours seulement. La pièce 11.11 montre les dépenses mensuelles du FTCE.

11.200 Au cours de notre vérification, il a été difficile pour nous de déterminer si les accords et les paiements avaient été approuvés conformément aux pouvoirs délégués. De nombreux bureaux locaux n'avaient pas de cartes de spécimen de signature ou ne pouvaient pas confirmer le niveau décisionnel de la personne ayant signé l'accord ou l'autorisation de paiement. À notre avis, cette situation inacceptable est due en partie aux nombreux changements de personnel survenus ces dernières années et au caractère très général de la charte de délégation des pouvoirs.

Le suivi des projets était insuffisant

11.201 Le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants dans le cadre de la grande majorité des projets (98 p. 100 des projets du FTCE et 79 p. 100 des projets du FCCE). Les agents de projets n'établissaient pas de plans de suivi axés sur le risque pour les projets approuvés. Pour 46 p. 100 des projets du FTCE et 7 p. 100 des projets du FCCE, nous n'avons pu trouver d'éléments probants d'un suivi des activités ou d'un contrôle financier. La dernière visite de contrôle financier n'avait pas toujours été faite avant le versement du paiement final (78 p. 100 des projets du FTCE et 23 p. 100 des projets du FCCE).

Résultats des projets

L'information sur les résultats des projets est inadéquate

11.202 Les modalités d'application du FTCE et du FCCE exigeaient que l'évaluation du succès des programmes par rapport aux objectifs englobe la mesure du rendement de l'investissement au chapitre de la création d'emplois dans les régions à taux de chômage élevé et la mesure de la participation financière des partenaires de DRHC. Elles exigeaient aussi que DRHC surveille la mise en œuvre des programmes et fasse rapport chaque année sur les résultats obtenus, soit le nombre d'emplois créés et les sommes versées par les partenaires. Après avoir examiné les rapports ministériels sur le rendement des trois dernières années, nous avons constaté que le Ministère a en partie rempli ces exigences en publiant le nombre d'emplois que l'on prévoyait créer et les fonds escomptés des partenaires.

11.203 Nous avons examiné la façon dont les renseignements sur les emplois créés et l'apport financier des partenaires ont été recueillis au niveau des projets et nous avons essayé de déterminer s'ils étaient fiables. Nous avons conclu que l'information sur les résultats des projets était inadéquate.

11.204 L'accord de contribution type oblige le promoteur à communiquer à

Dans la majorité des projets du FTCE et du FCCE, le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants.

Ce projet du FTCE, au montant de 495 000 $, prévoyait l'expansion des installations de Tube Fab Ltd et l'achat de nouveau matériel et de nouvelles machines.

L'accord a été signé le 23 mars 1999. La période de financement allait du 22 mars 1999 au 31 mars 1999. Selon le libellé de l'approbation de ce projet par le Ministre, les activités financées en vertu du FTCE devaient être terminées le 31 mars 1999.

Le 25 mars, un premier paiement de 445 000 $ (soit 90 p. 100 de la contribution approuvée) a été versé. Il s'agissait d'une avance. Le reste de la contribution a été versé le 16 avril 1999, avant que DRHC ait reçu les documents exigés pour régler l'avance. Cette manière de procéder est contraire à la politique du Conseil du Trésor.

Selon les factures d'achat des machines et du matériel, qui figurent au dossier, les dépenses ont été engagées après le 31 mars 1999, soit après la période de financement.

Pièce 11.10

Avance non réglée — Tube FAB Ltd — Machine Products Division — (Île-du-Prince-Édouard)

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère

DRHC, 30 jours après la fin du projet et aussi un an plus tard, de l'information sur le nombre et le type d'emplois créés. Seulement 14 p. 100 des promoteurs du FTCE ont présenté le rapport requis 30 jours après la fin du projet et 10 p. 100, le rapport exigé 12 mois plus tard. Nous n'avons pu arriver à une conclusion sur la mesure dans laquelle les promoteurs de projets du FCCE ont respecté cette exigence, parce que de nombreux projets étaient encore en cours au moment de notre vérification ou venaient de se terminer sans que l'échéance soit passée.

Les agents de projets n'ont pas surveillé de façon satisfaisante le nombre d'emplois créés, et l'information sur les fonds obtenus d'autres partenaires était inadéquate.

11.205 Les agents de projets n'ont pas surveillé de façon satisfaisante le nombre d'emplois créés, même lorsqu'il servait de critère au versement de la contribution. Dans la plupart des cas, les agents obtenaient l'information auprès de l'employeur sans se rendre sur place. Pour déterminer le nombre d'emplois créés, ils se sont souvent fiés aux listes des employés fournies à la fin du projet sans chercher à obtenir des renseignements sur les emplois qui existaient au début du projet. Dans certains cas, les agents de projets ont utilisé les listes des personnes recrutées, sans chercher à en savoir plus sur le roulement de l'effectif ou la durée d'emploi.

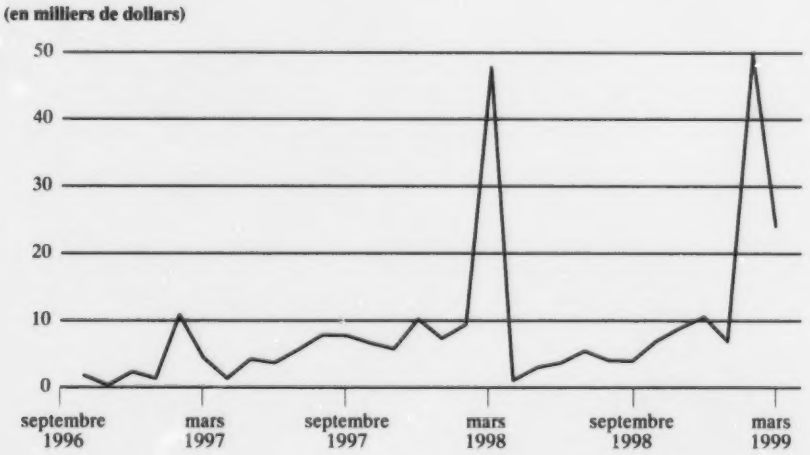
11.206 DRHC a compté tous les emplois créés pour un projet, quelle que soit sa contribution au coût total du projet. Nous avons aussi constaté que DRHC et les organismes fédéraux de développement économique régional avaient chacun compté tous les emplois créés dans le cadre d'un projet lorsqu'ils participaient ensemble à son financement.

11.207 Nous avons constaté que les seuls renseignements disponibles sur les fonds obtenus d'autres partenaires s'appuyaient sur les estimations communiquées par les promoteurs au moment de soumettre leur demande. Comme DRHC ne connaissait presque jamais les coûts finals des projets, il ne pouvait pas déterminer la contribution réelle des autres partenaires.

11.208 En février 2000, après la diffusion du rapport de vérification interne de 1999, DRHC a entrepris de rendre compte de tous les emplois créés par le FTCE. On a demandé aux bureaux régionaux de remplir un formulaire sur les résultats du Programme, y compris le nombre d'emplois créés et les fonds obtenus des partenaires. Un suivi téléphonique auprès de promoteurs et la consultation des dossiers ont servi à recueillir de l'information à ce sujet. Cependant, ce processus n'a pas permis de

Pièce 11.11

Fonds transitoire pour la création d'emplois — Dépenses mensuelles



Source : Dossiers du Ministère

fournir une mesure constante du temps écoulé depuis la fin des projets, ni de livrer des renseignements sur le coût total réel des projets et sur les fonds versés par les partenaires.

Mesure de l'efficacité et rapports

Une évaluation préliminaire du FTCE a été réalisée en 1998; l'évaluation prévue pour 2000 n'a pas été faite

11.209 L'évaluation du FTCE (phase I) a porté sur les premières étapes des activités du Programme et a été terminée en octobre 1998. Selon les conclusions de l'évaluation, le FTCE était censé entraîner la création de 29 500 nouveaux emplois avant la fin de mars 1999. Le Ministère a en outre déclaré : « selon nos estimations, 22 000 de ces emplois n'auraient pas été créés sans le FTCE. »

11.210 Nous avons évalué la méthode utilisée pour l'évaluation du FTCE de 1998 et les résultats obtenus. Du fait, en partie, que l'évaluation du Ministère était préliminaire, nous avons décelé des limites dans celle-ci. Elle sont d'autant plus importantes que l'évaluation plus approfondie (phase II) du FTCE – et du FCCE –, qui devait avoir lieu en 2000, n'a pas été faite.

Limites de l'évaluation de 1998

11.211 L'évaluation de 1998 n'a pas traité de la pertinence du moyen utilisé pour définir les activités de programme dans les secteurs où le taux de chômage est élevé. Elle n'a pas non plus porté sur l'effet de déplacement que pourrait avoir le Programme, notamment la possibilité que des fonds publics aient permis à des entreprises du secteur privé d'engager des travailleurs au détriment d'autres employeurs. De plus, l'évaluation n'a pas basé son analyse du coût par emploi sur tous les programmes fédéraux ayant joué un rôle dans le financement des projets du FTCE. Étant donné que l'évaluation de 1998 a eu lieu peu après la création du FTCE, le Ministère n'a pu évaluer les effets du Programme sur les futures demandes d'assurance-emploi des travailleurs recrutés pendant la durée du Programme. Il n'a pu, non plus, examiner de façon satisfaisante la durabilité des emplois liés aux projets financés. Ces questions devaient être examinées au cours de la phase II de l'évaluation.

11.212 Les estimations du Ministère concernant les effets sur l'emploi du FTCE étaient fondées principalement sur un sondage téléphonique auprès des employeurs, ce qui les obligeait à évaluer les résultats du Programme au niveau des projets. L'évaluation combinait ces résultats pour représenter l'ensemble du Programme. Une partie de notre examen de la méthode d'évaluation du Ministère comprenait un bref suivi téléphonique auprès de certains promoteurs de notre échantillon du FTCE. Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les promoteurs avaient de la difficulté à déterminer quel était l'effet du financement de DRHC sur l'avancement du projet lui-même ou encore sur le nombre d'emplois créés.

11.213 Nous avons conclu que parce qu'il est difficile de mesurer les effets de la création d'emplois, il aurait été important que le Ministère corrobore les autoévaluations des employeurs à l'aide d'autres renseignements. L'évaluation de 1998 mentionnait clairement un test pour corroborer les effets du FTCE sur la création d'emplois. Le rapport signalait qu'une information permettant d'établir si les promoteurs de projets utilisaient ou non les fonds du FTCE en dernier recours aiderait à mesurer les effets différentiels du Programme, c'est-à-dire la mesure dans laquelle il a conduit à la création d'emplois qui autrement n'auraient pas été créés.

11.214 Ce test aurait exigé que l'on détermine si les requérants avaient épuisé toutes les autres possibilités de financement avant d'obtenir l'appui financier du FTCE. Nous croyons que le

Étant donné que l'évaluation de 1998 a eu lieu peu après la création du Programme FTCE, le Ministère n'a pu examiner de façon satisfaisante la durabilité des emplois liés aux projets financés.

test est important; en fait, le Ministère l'a inclus dans les lignes directrices opérationnelles du Programme qui lui a succédé, le FCCE. Par contre, le Ministère n'a pas examiné cette question dans son sondage téléphonique auprès des employeurs. Il nous a expliqué qu'il ne l'avait pas fait parce qu'au moment où il a appris son existence, il était trop tard pour l'intégrer au sondage.

La méthode d'évaluation a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois

11.215 Le Ministère s'est surtout efforcé d'établir si le FTCE avait suscité la mise sur pied de projets qui autrement n'auraient pas vu le jour ou encore s'il avait favorisé l'expansion de projets qui auraient tout de même existé sans le financement du FTCE.

11.216 Le sondage téléphonique du Ministère a révélé que certains projets se seraient réalisés sans l'aide du FTCE (42 p. 100 des projets échantillonnés), mais que, dans la moitié de ces cas environ, le FTCE avait favorisé l'expansion des projets et stimulé la création d'emplois. Le rapport d'évaluation indique cependant qu'en mesurant l'effet différentiel, on a considéré tous les emplois liés à de tels projets comme attribuables au Programme, et pas seulement les emplois créés par l'activité supplémentaire due au FTCE.

11.217 Cette méthode a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois, effet différentiel qui a été présenté dans l'évaluation et communiqué par le Ministère au Parlement.

11.218 Le Ministère a entrepris une autre étude interne au début de 2000, basée elle aussi sur des contacts avec les employeurs. Les résultats de cette étude ont confirmé de manière générale le chiffre initial de quelque 30 000 emplois, mais sans tenir compte du chiffre estimatif de 22 000 emplois supplémentaires. Et pourtant, c'est cette dernière mesure qui permet de juger de l'efficacité du Programme.

Nous n'avons pas pu confirmer l'efficacité du Programme

11.219 Nous avons tenté de confirmer les effets à plus long terme du Programme. Nous avons fondé notre analyse sur l'estimation du Ministère, obtenue à partir de ses données sur le Programme, selon laquelle les dépenses d'environ 300 millions de dollars sur une période de 3 ans ont suscité des activités d'une valeur de près de 3 milliards de dollars dans le cadre de projets dans les régions visées. Nous avons aussi tenu compte du point de vue exprimé dans l'évaluation de 1998 selon lequel le FTCE pouvait apporter une aide économique considérable aux collectivités aux prises avec un taux de chômage élevé.

11.220 Nous avons examiné les liens entre les estimations du nombre d'emplois créés par les projets et les estimations de dépenses totales. Nous avons noté que quelques projets avaient des répercussions importantes sur les montants estimatifs de l'apport financier des partenaires, qui pouvait atteindre dans certains cas 700 $ pour chaque dollar dépensé au titre du FTCE. Par contre, environ la moitié des projets généraient un apport financier de moins de trois dollars pour chaque dollar dépensé dans le cadre du FTCE.

11.221 La plupart des données sur les dépenses totales des projets contenues dans la base de données du Programme du Ministère étaient de mauvaise qualité. Lorsqu'elles semblaient plus fiables (pour environ la moitié des projets), nous avons trouvé une relation étroite entre le nombre d'emplois au niveau du projet et les contributions du FTCE, même si le Programme ne représentait en moyenne que dix pour cent environ du financement total du projet. Cette constatation semble refléter l'approche de DRHC pour le

financement des projets qui est conforme à ses lignes directrices ayant trait au coût par emploi du FTCE.

11.222 Toutefois, nous avons remarqué que la contribution financière des autres partenaires et des promoteurs de projet n'était pas très utile pour expliquer le nombre d'emplois au niveau du projet. Cela met en question la fiabilité de l'information dont dispose le Ministère sur l'apport financier supplémentaire généré par le Programme.

11.223 Enfin, nous avons analysé les données du Programme que nous a fournies le Ministère et les données de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. Même si nous avons relevé certains problèmes en ce qui concerne la qualité des données du Programme, le montant estimatif de trois milliards de dollars représentant les dépenses totales sur trois ans pour les différents projets, si les dépenses prévues par les promoteurs dans les demandes de projet ont bien été effectuées, aurait dû produire des retombées identifiables sur les économies locales et leur marché du travail. Toutefois, nous n'avons pas trouvé d'information démontrant que le montant estimatif de dépenses supplémentaires était associé aux améliorations à long terme des conditions générales de l'emploi et du chômage dans les régions ciblées par le Programme.

Commentaires de clôture

11.224 Nous avons relevé des faiblesses dans de nombreuses facettes du cadre de contrôle de gestion du Fonds transitoire pour la création d'emplois et, dans une moindre mesure, du Fonds du Canada pour la création d'emplois. Nous avons aussi constaté que la mesure des résultats à des fins d'information et de reddition de comptes était déficiente.

11.225 De nombreux agents de projets et d'autres employés nous ont dit que le Ministère et eux-mêmes n'avaient pas toutes les capacités voulues pour bien faire fonctionner le FTCE. Le Ministère a reconnu l'existence de ces difficultés lorsqu'il a demandé expressément au Conseil du Trésor des ressources de fonctionnement pour assurer la bonne marche et un suivi efficace du FCCE.

11.226 Le Ministère a délégué l'entière exécution des programmes à ses régions, l'administration centrale exerçant peu de suivi pour assurer l'uniformité et l'observation des modalités d'application des programmes. De même, nous avons constaté que les régions ne faisaient pas beaucoup le suivi de la qualité et de l'uniformité des décisions. Les bureaux régionaux jouaient plutôt un rôle consultatif et s'occupaient surtout de contrôler les budgets régionaux des programmes.

11.227 Les agents de projets à qui nous avons parlé se réjouissent de l'arrivée de nouveaux outils et de l'élaboration de séances de formation pour leur faciliter la tâche. Nous avons pu aussi voir des signes d'amélioration dans l'exécution des projets du FCCE approuvés à la fin de 1999 et en 2000. Les dossiers étaient mieux étoffés, les accords, plus complets, les contrôles financiers, plus rigoureux et les projets, suivis de plus près.

11.228 Le programme Fonds transitoire pour la création d'emplois a pris fin le 31 mars 1999. Le 22 juin 2000, le ministre de Développement des ressources humaines Canada a annoncé que le Fonds du Canada pour la création d'emplois prendrait fin. Le Ministre a ajouté que toutes les demandes accompagnées de plans d'affaires reçues dans les bureaux locaux de DRHC en date du 22 juin 2000 seraient traitées de la manière habituelle, mais que les demandes reçues après cette date ne seraient pas examinées.

Jeunes stagiaires Canada

Description du Programme

11.229 En 1996, le taux de chômage chez les jeunes était presque deux fois plus élevé que chez les autres groupes d'âge sur le marché du travail. Dans son rapport de juin 1996 intitulé *Prendre l'avenir en charge, La jeunesse du Canada dans le monde du travail*, le groupe de travail fédéral sur la jeunesse a indiqué que, vu leur manque d'expérience, le plus grand défi à relever pour les jeunes est de réussir à obtenir un premier emploi.

Le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC) a pour but d'aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

11.230 Après la publication du Discours du trône de 1996, qui faisait ressortir les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes sur le plan de l'emploi, le gouvernement a annoncé sa Stratégie emploi jeunesse. Celle-ci est une initiative de partenariat destinée à aider les jeunes à acquérir l'expérience de travail dont ils ont besoin pour faire la transition de l'école au travail. Dans le cadre de cette stratégie, DRHC a lancé ses Initiatives emploi jeunesse en 1997. Par l'entremise de partenariats avec des entreprises, des syndicats, l'industrie, des organismes sans but lucratif, des collectivités et d'autres ordres de gouvernement, ces initiatives visent à aider les jeunes à se préparer pour le travail, à obtenir un emploi puis à le conserver, et donc à s'intégrer au marché du travail.

11.231 Dans une décision rendue en février 1997 par le Conseil du Trésor, le gouvernement a approuvé de nouvelles modalités d'application intégrées pour les Initiatives emploi jeunesse de DRHC. Le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC), l'une des quatre grandes composantes des Initiatives emploi jeunesse, constitue un regroupement des programmes existants, selon les nouvelles modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor dans sa décision de 1997.

11.232 Comme il est indiqué dans cette décision, l'objectif global des Initiatives emploi jeunesse est d'aider les jeunes à se préparer au travail, à obtenir un emploi puis à le conserver, ainsi qu'à réussir leur transition vers le marché du travail, ce qui résulte en une croissance de l'emploi. Tel qu'il est expliqué dans les lignes directrices du Programme, JSC a pour but d'aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

11.233 Dans le cadre du Programme, DRHC verse des contributions à des organisations des secteurs public et privé ainsi qu'à des organismes sans but lucratif, afin qu'ils mettent sur pied des projets qui aident les jeunes à améliorer leurs compétences et à acquérir de l'expérience de travail en effectuant des stages. JSC évalue son rendement à l'aide de deux indicateurs : les jeunes qui ont un emploi après le stage et les jeunes qui retournent aux études. Le Programme est financé grâce à des crédits annuels du Parlement; les dépenses de 1997-1998 à 1999–2000 figurent à la pièce 11.12.

11.234 Les contributions versées par DRHC aux employeurs ou aux organismes promoteurs servent à payer les frais généraux et salariaux occasionnés par l'embauche de jeunes stagiaires. Dans le cas de certains grands projets, l'organisme promoteur se charge de recruter les participants et de les placer chez les employeurs. Les participants reçoivent ensuite chez l'employeur de la formation en cours d'emploi. Dans le cas des interventions individuelles (un participant pour un employeur), l'employeur recrute le participant, reçoit le financement et assure la formation en cours d'emploi. Il peut aussi arriver que le recrutement des

Pièce 11.12

Jeunes stagiaires Canada — Dépenses

Dépenses de 1997-1998 à 1999-2000	
1997-1998	50 073 000 $
1998-1999	105 740 000 $
1999-2000	74 356 000 $*

Source : Dossiers du Ministère

* Dépenses budgetées

promoteurs ou des participants soit confié à contrat à des tiers. De toute façon, à la fin de leur stage, les participants devraient soit avoir un emploi, soit retourner aux études. La pièce 11.13 donne des exemples de l'éventail des projets financés par JSC.

11.235 Les bureaux locaux de DRHC administrent la plupart des projets JSC, sauf les grands projets, qui sont gérés par les bureaux régionaux ou l'administration centrale.

Caractéristiques du Programme

11.236 Les principales caractéristiques du Programme sont énoncées dans ses lignes directrices opérationnelles. La pièce 11.14 fournit un résumé de ces caractéristiques.

L'application des critères d'admissibilité varie grandement

11.237 Les critères du Programme relatifs à l'admissibilité des promoteurs sont simples et généraux. Nous n'avons décelé aucun problème dans leur application.

11.238 Tel qu'il est indiqué à la pièce 11.14, 3 critères régissent l'admissibilité des participants au JSC : ceux-ci doivent habituellement avoir moins de 30 ans et ne pas avoir réussi à s'intégrer au marché du travail, être sans emploi ou sous-employés et être légalement autorisés à travailler au Canada. JSC accorde la priorité aux jeunes à risque (c.-à-d. ceux qui font face à de multiples obstacles sur le plan de l'emploi, par exemple, les jeunes n'ayant pas terminé leurs études secondaires, les jeunes chefs de famille monoparentale, les jeunes Autochtones et les jeunes de la rue). Cependant, les autres jeunes qui

Pièce 11.13

Jeunes stagiaires Canada — Exemples de projets

1. Un petit projet (jusqu'à 10 100 $)

Une petite société avait besoin d'un conducteur livreur. La société a demandé des fonds pour aider à payer le salaire et embaucher un jeune chômeur pour un stage de trois mois comme conducteur livreur. L'expérience du jeune au sein de la société devait l'aider à augmenter ses habiletés et son expérience et l'aider à se trouver un emploi. La contribution de DRHC représente 40 p. 100 des frais salariaux, et celle de l'employeur, 60 p. 100.

2. Un grand projet (plus de 10 100 $)

Un organisme de services sociaux sans but lucratif veut offrir à de jeunes chômeurs ou à des jeunes sous-employés, qui sont devenus Canadiens depuis peu et qui ont de la difficulté à intégrer le marché du travail, le moyen d'acquérir des compétences et de l'expérience sur le marché du travail en gestion d'entreprise. L'organisme offre un programme visant à permettre à de jeunes entrepreneurs de toute origine ethnique et culturelle d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour établir et exploiter une petite entreprise. DRHC paie presque tous les coûts du programme, dont les salaires, les frais généraux, les frais de cours et le soutien du revenu versé aux participants. D'autres contributions, y compris des contributions non financières, doivent être offertes par des professionnels de la collectivité. Ce projet permettra d'offrir des stages de 6 mois à plus de 30 participants.

3. Un projet de haute valeur (plus de 606 000 $)

Une association de concessionnaires détaillants veut créer un gros répertoire de personnes désireuses d'entrer sur le marché du travail pour la première fois. Le projet vise à offrir des stages à des jeunes chômeurs et à des jeunes sous-employés, dont ceux des régions rurales, pour leur permettre d'acquérir des habiletés de base en service à la clientèle et en vente. Ils devraient pouvoir se servir de ces habiletés dans leurs futurs emplois. DRHC a versé une contribution au titre des frais salariaux (33 p. 100) et des frais généraux du projet. Ce projet permettra d'offrir environ 1 000 stages.

Source : Dossiers du Ministère

promoteurs ou des participants soit confié à contrat à des tiers. De toute façon, à la fin de leur stage, les participants devraient soit avoir un emploi, soit retourner aux études. La pièce 11.13 donne des exemples de l'éventail des projets financés par JSC.

11.235 Les bureaux locaux de DRHC administrent la plupart des projets JSC, sauf les grands projets, qui sont gérés par les bureaux régionaux ou l'administration centrale.

Caractéristiques du Programme

11.236 Les principales caractéristiques du Programme sont énoncées dans ses lignes directrices opérationnelles. La pièce 11.14 fournit un résumé de ces caractéristiques.

L'application des critères d'admissibilité varie grandement

11.237 Les critères du Programme relatifs à l'admissibilité des promoteurs sont simples et généraux. Nous n'avons décelé aucun problème dans leur application.

11.238 Tel qu'il est indiqué à la pièce 11.14, 3 critères régissent l'admissibilité des participants au JSC : ceux-ci doivent habituellement avoir moins de 30 ans et ne pas avoir réussi à s'intégrer au marché du travail, être sans emploi ou sous-employés et être légalement autorisés à travailler au Canada. JSC accorde la priorité aux jeunes à risque (c.-à-d. ceux qui font face à de multiples obstacles sur le plan de l'emploi, par exemple, les jeunes n'ayant pas terminé leurs études secondaires, les jeunes chefs de famille monoparentale, les jeunes Autochtones et les jeunes de la rue). Cependant, les autres jeunes qui

Pièce 11.13

Jeunes stagiaires Canada — Exemples de projets

1. Un petit projet (jusqu'à 10 100 $)

Une petite société avait besoin d'un conducteur livreur. La société a demandé des fonds pour aider à payer le salaire et embaucher un jeune chômeur pour un stage de trois mois comme conducteur livreur. L'expérience du jeune au sein de la société devait l'aider à augmenter ses habiletés et son expérience et l'aider à se trouver un emploi. La contribution de DRHC représente 40 p. 100 des frais salariaux, et celle de l'employeur, 60 p. 100.

2. Un grand projet (plus de 10 100 $)

Un organisme de services sociaux sans but lucratif veut offrir à de jeunes chômeurs ou à des jeunes sous-employés, qui sont devenus Canadiens depuis peu et qui ont de la difficulté à intégrer le marché du travail, le moyen d'acquérir des compétences et de l'expérience sur le marché du travail en gestion d'entreprise. L'organisme offre un programme visant à permettre à de jeunes entrepreneurs de toute origine ethnique et culturelle d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour établir et exploiter une petite entreprise. DRHC paie presque tous les coûts du programme, dont les salaires, les frais généraux, les frais de cours et le soutien du revenu versé aux participants. D'autres contributions, y compris des contributions non financières, doivent être offertes par des professionnels de la collectivité. Ce projet permettra d'offrir des stages de 6 mois à plus de 30 participants.

3. Un projet de haute valeur (plus de 606 000 $)

Une association de concessionnaires détaillants veut créer un gros répertoire de personnes désireuses d'entrer sur le marché du travail pour la première fois. Le projet vise à offrir des stages à des jeunes chômeurs et à des jeunes sous-employés, dont ceux des régions rurales, pour leur permettre d'acquérir des habiletés de base en service à la clientèle et en vente. Ils devraient pouvoir se servir de ces habiletés dans leurs futurs emplois. DRHC a versé une contribution au titre des frais salariaux (33 p. 100) et des frais généraux du projet. Ce projet permettra d'offrir environ 1 000 stages.

Source : Dossiers du Ministère

éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail peuvent également participer. Partant de ces critères, un grand nombre de personnes peuvent être admissibles.

Les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d'interpréter les critères d'admissibilité des participants.

11.239 Nous avons constaté que, au moment de choisir les projets à financer, certains agents de projets avaient des exigences moins strictes que d'autres. Dans certains cas, de l'aide était accordée à des diplômés frais émoulus des collèges et universités, alors que dans d'autres, seuls les jeunes faisant face à des obstacles multiples étaient considérés. Le Ministère nous a dit que cela reflétait en partie la diversité régionale quant aux marchés du travail.

11.240 Nous avons remarqué que les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d'interpréter les critères d'admissibilité des participants pour garantir l'uniformité dans leur application, notamment des directives sur la définition de sous-emploi et la preuve nécessaire pour justifier l'incapacité à trouver un emploi sans aide. À notre avis, de telles directives sont particulièrement importantes pour un programme comme JSC, dont les résultats peuvent sembler meilleurs (lorsque mesurés en termes d'emplois conservés) lorsqu'on choisit des jeunes qui n'ont pas besoin d'aide plutôt que des jeunes qui éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail.

11.241 La pièce 11.15 illustre un cas où le projet n'atteignait pas le but général du Programme, à savoir aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

L'information contenue dans les documents de promotion est insuffisante

11.242 DRHC diffuse de l'information sur JSC de plusieurs façons. À l'administration centrale, le Ministère a préparé des documents d'information sur le Programme (fiches de renseignements, brochure donnant un aperçu du Programme), principalement à l'intention des promoteurs et employeurs éventuels. On peut aussi se renseigner sur les initiatives jeunesse, notamment sur JSC, en consultant le site Web de DRHC. De plus, une ligne d'information 1-800 répond aux questions possibles sur les programmes jeunesse.

11.243 Nous avons constaté que l'information contenue dans les documents de promotion était insuffisante. Les documents fournissent des renseignements généraux sur le Programme à l'intention des promoteurs, employeurs et participants éventuels, mais

Pièce 11.14

Jeunes stagiaires Canada — Éléments clés

Objectif du programme	**Aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.**
Indicateurs de réussite	**Nombre de jeunes qui occupent un emploi (dont les jeunes travailleurs indépendants).** **Nombre de jeunes qui retournent aux études.**
Critères d'admissibilité des promoteurs	**Secteurs public et privé et organisations non gouvernementales.**
Critères d'admissibilité des participants	**Jeunes sans emploi ou sous-employés (habituellement de moins de 30 ans), qui n'ont pas réussi à s'intégrer au marché du travail.** **Jeunes qui sont légalement autorisés à travailler au Canada.** **Le programme est axé sur la satisfaction des besoins des jeunes à risque (jeunes aux prises avec de multiples obstacles à l'emploi).**

Source: Lignes directrices opérationnelles pour le programme Jeunes stagiaires Canada — DRHC, août 1998

aucun renseignement comme les résultats attendus du Programme (avoir un emploi ou retourner aux études), les groupes cibles (jeunes à risque) et des critères d'admissibilité des participants plus précis (dont la définition de « sous-emploi »). Dans les documents, on recommande aux jeunes et aux promoteurs éventuels de s'adresser aux bureaux locaux pour obtenir des renseignements supplémentaires.

Sélection et approbation des projets

Insuffisance de motifs justifiant la sélection et l'approbation des projets

11.244 Nous nous attendions à trouver dans chaque dossier de projet de JSC un document qui constituerait la demande de contribution présentée à DRHC et qui énumérerait les activités à faire sur une période donnée, le montant du financement demandé et les résultats à obtenir. Dans le cas des grands projets, nous nous attendions à ce que les demandeurs soumettent une proposition pour accompagner leur demande. Nous ne nous attendions pas à trouver autant d'information sur les petits projets, mais nous nous attendions certainement à au moins une lettre dans laquelle le demandeur indiquerait l'information essentielle.

11.245 Nous nous attendions également à trouver une évaluation de la demande de financement effectuée par l'agent de projet de DRHC, ainsi qu'une recommandation signée (accompagnée d'une justification) en vue de l'approbation. Nous nous attendions à ce que les motifs invoqués pour recommander l'approbation du financement indiquent comment le projet contribuerait à l'atteinte des objectifs du Programme. Encore une fois, nous nous attendions à ce que l'ampleur de l'analyse à l'appui varie en fonction de la taille et de la complexité du projet proposé.

11.246 Notre examen nous a permis de déceler plusieurs lacunes.

- Il n'y avait ni demande ni proposition ni document dans près de la moitié des dossiers des petits projets (jusqu'à 10 100 $) et dans 38 p. 100 de ceux des grands (plus de 10 100 $). Dans de tels cas, nous ne pouvions savoir avec certitude si les promoteurs ayant présenté une demande de financement dans le cadre de JSC avaient soumis des documents à l'appui de leur demande.

Dans seulement cinq pour cent des grands projets JSC, il était clair que les propositions avaient été évaluées et analysées.

Pièce 11.15

Manque de conformité avec les objectifs du Programme — UBI Soft Divertissements Inc., Montréal (Québec)

Dans le cadre de ce projet, les fonds de JSC ont servi à aider un employeur de l'industrie du logiciel à accroître ses activités au Canada. Afin de favoriser la création de quelque 120 emplois, DRHC a accepté de verser une subvention salariale de 33,3 p. 100, ce qui correspondait à un engagement financier de 2,3 millions de dollars. Une autre proposition de financement du projet prévoyait le versement par le gouvernement de la province d'une somme de 1,2 million de dollars.

Au cours des discussions que nous avons eues avec les fonctionnaires régionaux de DRHC, nous avons mis en question la pleine conformité du projet aux critères d'admissibilité du Programme JSC. Les représentants de DRHC nous ont déclaré que parce que le Ministère avait un accès limité à d'autres programmes, JSC avait été utilisé dans le cadre d'un arrangement financier ayant pour objet d'aider l'employeur à intensifier ses activités au niveau local.

À notre avis, l'objectif premier du projet consistait davantage à favoriser le développement économique et la création d'emplois qu'à aider les jeunes à entrer sur le marché du travail.

Les données des dossiers, selon le Ministère, prouvent clairement que les personnes sélectionnées étaient sans emploi ou sous-employées, en conformité avec les critères d'admissibilité.

Nous n'avons trouvé aucune preuve dans les documents du projet indiquant que les personnes sélectionnées pour une aide avaient des problèmes de « transition ». Nous n'avons pas trouvé non plus d'évaluation indiquant comment les stages prévus par le Programme aideraient les participants.

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère et des entrevues avec le personnel de DRHC

éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail peuvent également participer. Partant de ces critères, un grand nombre de personnes peuvent être admissibles.

Les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d'interpréter les critères d'admissibilité des participants.

11.239 Nous avons constaté que, au moment de choisir les projets à financer, certains agents de projets avaient des exigences moins strictes que d'autres. Dans certains cas, de l'aide était accordée à des diplômés frais émoulus des collèges et universités, alors que dans d'autres, seuls les jeunes faisant face à des obstacles multiples étaient considérés. Le Ministère nous a dit que cela reflétait en partie la diversité régionale quant aux marchés du travail.

11.240 Nous avons remarqué que les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d'interpréter les critères d'admissibilité des participants pour garantir l'uniformité dans leur application, notamment des directives sur la définition de sous-emploi et la preuve nécessaire pour justifier l'incapacité à trouver un emploi sans aide. À notre avis, de telles directives sont particulièrement importantes pour un programme comme JSC, dont les résultats peuvent sembler meilleurs (lorsque mesurés en termes d'emplois conservés) lorsqu'on choisit des jeunes qui n'ont pas besoin d'aide plutôt que des jeunes qui éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail.

11.241 La pièce 11.15 illustre un cas où le projet n'atteignait pas le but général du Programme, à savoir aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

L'information contenue dans les documents de promotion est insuffisante

11.242 DRHC diffuse de l'information sur JSC de plusieurs façons. À l'administration centrale, le Ministère a préparé des documents d'information sur le Programme (fiches de renseignements, brochure donnant un aperçu du Programme), principalement à l'intention des promoteurs et employeurs éventuels. On peut aussi se renseigner sur les initiatives jeunesse, notamment sur JSC, en consultant le site Web de DRHC. De plus, une ligne d'information 1-800 répond aux questions possibles sur les programmes jeunesse.

11.243 Nous avons constaté que l'information contenue dans les documents de promotion était insuffisante. Les documents fournissent des renseignements généraux sur le Programme à l'intention des promoteurs, employeurs et participants éventuels, mais

Pièce 11.14

Jeunes stagiaires Canada — Éléments clés

[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

Source: Lignes directrices opérationnelles pour le programme Jeunes stagiaires Canada — DRHC, août 1998

aucun renseignement comme les résultats attendus du Programme (avoir un emploi ou retourner aux études), les groupes cibles (jeunes à risque) et des critères d'admissibilité des participants plus précis (dont la définition de « sous-emploi »). Dans les documents, on recommande aux jeunes et aux promoteurs éventuels de s'adresser aux bureaux locaux pour obtenir des renseignements supplémentaires.

Sélection et approbation des projets

Insuffisance de motifs justifiant la sélection et l'approbation des projets

11.244 Nous nous attendions à trouver dans chaque dossier de projet de JSC un document qui constituerait la demande de contribution présentée à DRHC et qui énumérerait les activités à faire sur une période donnée, le montant du financement demandé et les résultats à obtenir. Dans le cas des grands projets, nous nous attendions à ce que les demandeurs soumettent une proposition pour accompagner leur demande. Nous ne nous attendions pas à trouver autant d'information sur les petits projets, mais nous nous attendions certainement à au moins une lettre dans laquelle le demandeur indiquerait l'information essentielle.

11.245 Nous nous attendions également à trouver une évaluation de la demande de financement effectuée par l'agent de projet de DRHC, ainsi qu'une recommandation signée (accompagnée d'une justification) en vue de l'approbation. Nous nous attendions à ce que les motifs invoqués pour recommander l'approbation du financement indiquent comment le projet contribuerait à l'atteinte des objectifs du Programme. Encore une fois, nous nous attendions à ce que l'ampleur de l'analyse à l'appui varie en fonction de la taille et de la complexité du projet proposé.

11.246 Notre examen nous a permis de déceler plusieurs lacunes.

- Il n'y avait ni demande ni proposition ni document dans près de la moitié des dossiers des petits projets (jusqu'à 10 100 $) et dans 38 p. 100 de ceux des grands (plus de 10 100 $). Dans de tels cas, nous ne pouvions savoir avec certitude si les promoteurs ayant présenté une demande de financement dans le cadre de JSC avaient soumis des documents à l'appui de leur demande.

Dans seulement cinq pour cent des grands projets JSC, il était clair que les propositions avaient été évaluées et analysées.

Dans le cadre de ce projet, les fonds de JSC ont servi à aider un employeur de l'industrie du logiciel à accroître ses activités au Canada. Afin de favoriser la création de quelque 120 emplois, DRHC a accepté de verser une subvention salariale de 33,3 p. 100, ce qui correspondait à un engagement financier de 2,3 millions de dollars. Une autre proposition de financement du projet prévoyait le versement par le gouvernement de la province d'une somme de 1,3 million de dollars.

Au cours des discussions que nous avons eues avec les fonctionnaires régionaux de DRHC, nous avons mis en question la pleine conformité du projet aux critères d'admissibilité du Programme JSC. Les représentants de DRHC nous ont déclaré que parce que le Ministère avait un accès limité à d'autres programmes, JSC avait été utilisé dans le cadre d'un arrangement financier ayant pour objet d'aider l'employeur à intensifier ses activités au niveau local.

À notre avis, l'objectif premier du projet consistait davantage à favoriser le développement économique et la création d'emplois qu'à aider les jeunes à entrer sur le marché du travail.

Les dossiers des clients, selon le Ministère, prouvent que les personnes sélectionnées étaient sans emploi ou sous-employées, en conformité avec les critères d'admissibilité.

Nous n'avons trouvé aucune preuve dans les documents de projet indiquant que les personnes sélectionnées pour une aide avaient des problèmes de « transition ». Nous n'avons pas trouvé non plus d'évaluation indiquant comment les stages prévus par le Programme aideraient les participants.

Pièce 11.15

Manque de conformité avec les objectifs du Programme — UBI Soft Divertissements Inc., Montréal (Québec)

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère et des entrevues avec le personnel de DRHC

- Nous avons constaté que les agents de projets de DRHC joignaient rarement au dossier une évaluation ou une analyse à l'appui de leur recommandation d'approuver le financement d'un projet, sans doute à cause du manque de documents fournis avec les demandes de financement. Dans seulement 5 p. 100 des grands projets, il était clair que les propositions avaient été évaluées ou analysées, mais dans 82 p. 100 des petits projets, rien n'indiquait pourquoi on avait décidé de financer le projet.

- Nous n'avons trouvé aucune indication pouvant suggérer qu'une évaluation environnementale avait été envisagée ou qu'une vérification avait été faite pour déterminer si un promoteur avait toujours des dettes envers DRHC.

- En outre, nous avons observé que dans 40 p. 100 des grands projets et dans 56 p. 100 des petits projets, l'agent de projet n'avait ni signé ni daté la recommandation d'approbation.

11.247 Une justification à l'appui de la recommandation d'approuver un projet, expliquant comment le projet appuiera les objectifs du Programme, aiderait à fournir à ceux qui approuvent le projet l'assurance que les fonds du Programme serviront aux fins prévues.

Lacunes dans le processus d'approbation des projets

11.248 Nous nous attendions à ce que les projets aient été approuvés par des personnes dûment autorisées. Or, nous avons constaté que dans 30 p. 100 des grands projets et dans plus de la moitié des petits projets, aucune approbation ne figurait au dossier. Parmi les projets restants, 89 p. 100 des grands projets et 82 p. 100 des petits projets avaient été approuvés par des personnes ayant les pouvoirs délégués appropriés.

11.249 Nous nous attendions aussi à ce que les responsabilités confiées en ce qui a trait à la prise de décisions soient bien définies et acceptées. Dans les cas où la tâche de recruter des promoteurs ou des participants avait été confiée à contrat à des tiers, nous avons constaté que c'était le représentant des tiers qui avait signé la recommandation finale d'approuver les projets. Or cette responsabilité revenait aux représentants de DRHC.

11.250 Nous avons également constaté qu'un grand projet n'avait pas été approuvé selon les procédures établies (voir la pièce 11.16). Le Ministère exige que les demandes et les propositions soient soumises au bureau local, mais dans ce cas-ci, la demande de financement a été envoyée directement au cabinet du Ministre. Nous n'avons trouvé aucun élément prouvant qu'une évaluation en fonction des critères avait été préparée pour appuyer la recommandation aux fins de l'approbation du Ministre.

Gestion et contrôle financiers

Manque d'uniformité dans les accords de contribution

11.251 Des accords de contribution avaient été établis pour tous les projets et des personnes ayant les pouvoirs délégués appropriés les avaient signés. Toutefois, nous avons observé un manque d'uniformité dans les modèles d'accords utilisés pour JSC. Pour certains projets, on avait utilisé le modèle d'accord des Initiatives emploi jeunesse, mais pour beaucoup d'autres, les accords utilisés étaient ceux destinés à d'autres programmes comme Subventions salariales ciblées, Perspectives d'emploi pour les jeunes et le Programme de planification de l'emploi. Il en a résulté des conditions différentes entre les accords de contribution sans motif apparent. Par exemple, nous avons constaté que certains accords ne mentionnaient pas de dispositions standards comme celles qui ont trait aux codes régissant les conflits d'intérêt et à la nécessité de rembourser les dettes dues au Ministère.

11.252 Lorsque les accords avaient été modifiés, les modifications étaient dûment justifiées dans la plupart des cas.

Lacunes dans la gestion financière des petits et des grands projets

11.253 Jeunes stagiaires Canada est un programme de contribution. Pour que le gouvernement fédéral verse des fonds, les conditions de rendement et les modalités d'application de l'accord doivent être respectées. Il faut donc une gestion et des contrôles financiers adéquats, notamment un examen des demandes de remboursement et des renseignements que les promoteurs doivent fournir pour justifier le versement des contributions, ainsi que l'approbation des paiements effectués conformément aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.254 Nous avons constaté que les paiements n'étaient pas bien gérés dans 60 p. 100 des petits projets et dans 58 p. 100 des grands projets. Parfois, les paiements n'avaient pas été effectués en fonction des demandes de remboursement. D'autre fois, les demandes de remboursement n'avaient pas été examinées et certifiées par les agents appropriés, et dans d'autres cas encore, les dépenses avaient été remboursées sans aucune preuve que les pièces justificatives avaient été examinées.

Les paiements n'étaient pas bien gérés dans près de 60 p. 100 des projets du JSC.

Pièce 11.16

Approbation non fondée sur les procédures établies — Le Brott Music Festival de 1999, Hamilton (Ontario)

En février 1999, DRHC a approuvé le versement de 750 000 $ afin de financer le Brott Music Festival de 1999 à Hamilton, festival tenu sous les auspices de la National Academy Orchestra. Le Brott Music Festival avait reçu de DRHC 300 000 $ en 1997, 450 000 $ en 1998 et 750 000 $ en 1999. Le Festival de 1999 a reçu quelque 534 000 $ de fonds supplémentaires d'autres sources, notamment de Patrimoine canadien et de divers partenaires non fédéraux.

Le projet visait à préparer de jeunes musiciens d'orchestre de toutes les régions du pays à s'intégrer au secteur de la musique professionnelle. Il était prévu qu'au moins 75 p. 100 des 45 participants, grâce à leur participation au projet, se trouveraient et conserveraient un emploi à temps plein dans le secteur de la musique d'orchestre.

Selon l'information versée aux dossiers, une demande de fonds a été envoyée au cabinet du Ministre le 7 octobre 1998. Les dossiers du projet ne renfermaient pas de documents indiquant l'évaluation faite par rapport aux critères d'admissibilité. Dans sa recommandation d'approbation datée du 25 janvier 1999, le bureau régional de l'Ontario de DRHC indique qu'il s'agit d'un projet pancanadien qui a obtenu l'approbation du Ministre sur demande directe du promoteur. Le Ministre a signé l'approbation le 1er février 1999.

Selon l'information versée aux dossiers, les agents régionaux et locaux de DRHC ont toujours été d'avis que ce projet ne satisfaisait pas aux critères d'admissibilité du programme, car il ne crée pas d'emplois permanents et n'offre qu'une expérience limitée aux participants. D'après le suivi effectué en 1999 par les agents de projets, le quart et même le tiers des participants avaient déjà pris part à des festivals précédents, financés en partie par DRHC. Ce suivi a également fait ressortir que la plupart de ceux dont la participation au programme était terminée étaient pigistes ou travailleurs indépendants.

Le projet a reçu un autre financement l'année suivante. Au mois d'octobre 1999, le promoteur a envoyé une lettre de demande de financement de 791 700 $ au cabinet du Ministre. Le promoteur, sur demande, a également soumis une proposition aux fins d'évaluation par les représentants de l'administration centrale de DRHC. Ceux-ci ont recommandé un financement de 460 000 $, accompagné toutefois de nouvelles exigences pour limiter le coût par participant et les frais généraux. Bien que les représentants du Ministère aient indiqué dans leur analyse que seuls des nouveaux participants seraient admissibles, cette exigence n'a pas été intégrée dans les modalités de l'accord de contribution. Au mois de juin 2000, le Ministre a approuvé le financement recommandé.

Le Ministère nous a indiqué que la question des participants ayant déjà pris part au festival sera abordée dans le cadre du processus régulier de suivi.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère et des entrevues auprès du personnel de DRHC

11.252 Lorsque les accords avaient été modifiés, les modifications étaient dûment justifiées dans la plupart des cas.

Lacunes dans la gestion financière des petits et des grands projets

11.253 Jeunes stagiaires Canada est un programme de contribution. Pour que le gouvernement fédéral verse des fonds, les conditions de rendement et les modalités d'application de l'accord doivent être respectées. Il faut donc une gestion et des contrôles financiers adéquats, notamment un examen des demandes de remboursement et des renseignements que les promoteurs doivent fournir pour justifier le versement des contributions, ainsi que l'approbation des paiements effectués conformément aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.254 Nous avons constaté que les paiements n'étaient pas bien gérés dans 60 p. 100 des petits projets et dans 58 p. 100 des grands projets. Parfois, les paiements n'avaient pas été effectués en fonction des demandes de remboursement. D'autre fois, les demandes de remboursement n'avaient pas été examinées et certifiées par les agents appropriés, et dans d'autres cas encore, les dépenses avaient été remboursées sans aucune preuve que les pièces justificatives avaient été examinées.

Les paiements n'étaient pas bien gérés dans près de 60 p. 100 des projets du JSC.

Pièce 11.16

Approbation non fondée sur les procédures établies — Le Brott Music Festival de 1999, Hamilton (Ontario)

En février 1999, DRHC a approuvé le versement de 750 000 $ afin de financer le Brott Music Festival de 1999 à Hamilton, festival tenu sous les auspices de la National Academy Orchestra. Le Brott Music Festival avait reçu de DRHC 300 000 $ en 1997, 450 000 $ en 1998 et 750 000 $ en 1999. Le Festival de 1999 a reçu quelque 534 000 $ de fonds supplémentaires d'autres sources, notamment de Patrimoine canadien et de divers partenaires non fédéraux.

Le projet visait à préparer de jeunes musiciens d'orchestre de toutes les régions du pays à s'intégrer au secteur de la musique professionnelle. Il était prévu qu'au moins 75 p. 100 des 45 participants, grâce à leur participation au projet, se trouveraient et conserveraient un emploi à temps plein dans le secteur de la musique d'orchestre.

Selon l'information versée aux dossiers, une demande de fonds a été envoyée au cabinet du Ministre le 7 octobre 1998. Les dossiers du projet ne renfermaient pas de documents indiquant l'évaluation faite par rapport aux critères d'admissibilité. Dans sa recommandation d'approbation datée du 25 janvier 1999, le bureau régional de l'Ontario de DRHC indique qu'il s'agit d'un projet pancanadien qui a obtenu l'approbation du Ministre sur demande directe du promoteur. Le Ministre a signé l'approbation le 1er février 1999.

Selon l'information versée aux dossiers, les agents régionaux et locaux de DRHC ont toujours été d'avis que ce projet ne satisfaisait pas aux critères d'admissibilité du programme, car il ne crée pas d'emplois permanents et n'offre qu'une expérience limitée aux participants. D'après le suivi effectué en 1999 par les agents de projets, le quart et même le tiers des participants avaient déjà pris part à des festivals précédents, financés en partie par DRHC. Ce suivi a également fait ressortir que la plupart de ceux dont la participation au programme était terminée étaient pigistes ou travailleurs indépendants.

Le projet a reçu un autre financement l'année suivante. Au mois d'octobre 1999, le promoteur a envoyé une lettre de demande de financement de 791 700 $ au cabinet du Ministre. Le promoteur, sur demande, a également soumis une proposition aux fins d'évaluation par les représentants de l'administration centrale de DRHC. Ceux-ci ont recommandé un financement de 460 000 $, accompagné toutefois de nouvelles exigences pour limiter le coût par participant et les frais généraux. Bien que les représentants du Ministère aient indiqué dans leur analyse que seuls des nouveaux participants seraient admissibles, cette exigence n'a pas été intégrée dans les modalités de l'accord de contribution. Au mois de juin 2000, la Ministre a approuvé le financement recommandé.

Le Ministère nous a indiqué que la question des participants ayant déjà pris part au festival sera abordée dans le cadre du processus régulier de suivi.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère et des entrevues auprès du personnel de DRHC

Dans 62 p. 100 des dossiers des grands projets du JSC, il était impossible de savoir avec certitude si un contrôle sur place avait été effectué et, dans 29 p. 100 de ces projets, il n'était pas plus facile de savoir s'il y avait eu un contrôle hors site.

11.255 Des avances ont été accordées dans 70 p. 100 des grands projets. Nous avons constaté des lacunes dans la gestion de ces avances dans 28 p. 100 de ces projets. Certaines des avances en question n'étaient pas conformes aux prévisions de trésorerie. De plus, on a continué à donner les avances de fonds pour certains projets, même si les dépenses réelles ou les demandes de remboursement faisaient état de montants bien inférieurs aux sommes déjà avancées. Lorsque des sommes importantes avaient été avancées — contrairement à la politique du Conseil du Trésor — les intérêts dus au gouvernement n'avaient pas été comptabilisés. Nous avons également constaté des cas où des fonds ont été avancés à tort en fin d'exercice, apparemment pour éviter la péremption des fonds. Notre analyse des dépenses mensuelles dans le cadre de JSC révèle une augmentation des dépenses en mars de chaque exercice financier, de 1997-1998 à 1999–2000 (voir la pièce 11.17).

Le suivi des activités et le contrôle financier n'étaient pas rigoureux et systématiques

11.256 Dans le cas des grands projets, nous nous attendions à un contrôle rigoureux et systématique des projets, conformément aux plans de suivi établis en fonction du risque attribué au projet. Nous nous attendions par ailleurs à ce que le contrôle porte sur les activités et les finances — le suivi des activités pour garantir que les projets donnent les résultats prévus et qu'ils seront menés à terme avec succès, et le contrôle des finances pour garantir que les fonds sont dépensés conformément aux conditions de l'accord. Nous nous attendions aussi à trouver un compte rendu adéquat des visites de contrôle effectuées sur place. Dans le cas des petits projets, nous ne nous attendions à rien de plus qu'un examen des documents pertinents effectué hors site.

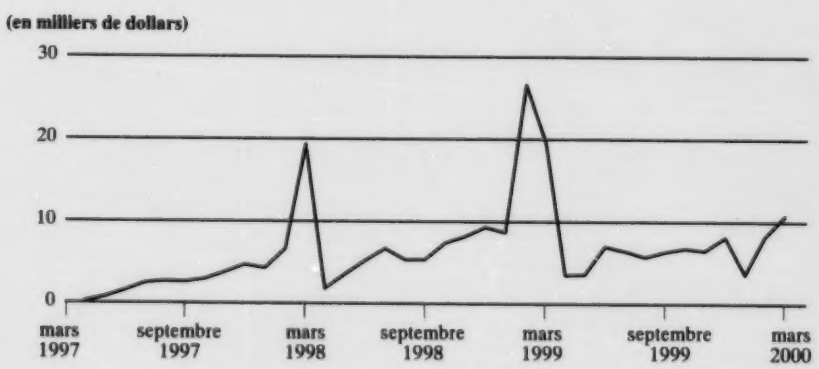
11.257 Nous avons constaté que :

- la majorité des dossiers des grands projets ne contenaient pas de plans de suivi;
- dans 62 p. 100 des grands projets, il était impossible de savoir avec certitude si un contrôle sur place (consultation des promoteurs, examen des comptes et des registres) avait été effectué et, dans 29 p. 100 de ces projets, il n'était pas plus facile de savoir s'il y avait eu un contrôle hors site (examen des rapports d'étape et d'activité, de la correspondance, des dossiers d'appels téléphoniques);
- seulement la moitié des dossiers des petits projets indiquaient qu'un suivi hors site avait été effectué.

Pièce 11.17

Jeunes stagiaires Canada — Dépenses mensuelles

(1997-1998 à 1999-2000)



Source: Dossiers du Ministère

Résultats des projets

11.258 Pour pouvoir tirer des leçons en vue de la sélection des projets futurs et fournir une base pour la reddition de comptes à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère, il faut disposer de renseignements sur le rendement des projets.

11.259 JSC mesure son succès à l'aide de deux indicateurs : les jeunes ont un emploi après leur stage ou ces jeunes retournent aux études. Nous nous attendions à retrouver dans chaque dossier de projet des renseignements sur les résultats réels en regard des objectifs prévus.

Insuffisance de l'information sur les résultats en regard des objectifs

11.260 Les résultats attendus des projets étaient généralement définis en termes mesurables (c.-à-d. nombre de participants devant obtenir un emploi grâce au stage ou devant retourner aux études). Toutefois, l'information sur les résultats réels était insuffisante. Cinquante-neuf pour cent des dossiers des grands projets et 86 p. 100 de ceux des petits projets ne rendaient aucun compte des résultats réels. Pour 58 p. 100 des grands projets, ces renseignements manquaient également dans le système d'information ministériel qui, entre autres choses, sert à consigner les résultats des projets. Lorsque les résultats se trouvaient dans le système d'information ministériel, ceux-ci n'étaient pas conformes à ceux qui se trouvaient dans les dossiers des projets. Par surcroît, les agents de projets nous ont dit qu'ils n'avaient pas facilement accès à l'information intégrée des systèmes d'information du Ministère, ce qui les aiderait à gérer leurs projets.

11.261 Les données sur les résultats doivent régulièrement être entrées dans les systèmes d'information du Ministère. Les agents de projets doivent aussi avoir directement accès aux données pour connaître l'état d'avancement du projet et son rendement. Un grand nombre d'agents nous ont dit qu'il faudrait un système intégré pour recueillir et diffuser l'information sur le rendement ainsi que sur les données financières, de façon à permettre des échanges d'information aux niveaux local, régional et national.

11.262 Autre fait préoccupant, nous avons constaté que, sur les 7 projets de haute valeur (plus de 606 000 $) que nous avons examinés, 3 ne comportaient aucun renseignement sur les résultats obtenus. De plus, pour un des ces projets, le système d'information ministériel ne contenait aucun renseignement sur les résultats obtenus (voir la pièce 11.18.)

L'information sur les résultats des projets était insuffisante dans 59 p. 100 des dossiers des grands projets du JSC. De plus, 86 p. 100 des dossiers des petits projets ne rendaient aucun compte des résultats réels.

Mesure de l'efficacité et rapports

Une évaluation réalisée récemment montre certains résultats positifs

11.263 Une évaluation du programme Jeunes stagiaires Canada a été achevée en août 2000. Cette évaluation a permis de constater certains aspects positifs. Comparés à un groupe apparié n'ayant pas participé au Programme, les participants au Programme ont connu une hausse de l'employabilité et des gains au cours de l'année suivant leur participation. L'employabilité a augmenté de près de 11 points de pourcentage, et les gains annuels d'environ 3 000 $.

11.264 La grande majorité des participants (85 p. 100) ont indiqué qu'ils désiraient vivement se trouver un emploi à temps plein au cours du mois précédant leur stage. Toutefois, 68 p. 100 des participants ont déclaré qu'ils auraient pu trouver de l'emploi sans participer au stage et 49 p. 100 ont indiqué qu'ils auraient pu se trouver un emploi correspondant à peu près à leurs objectifs de carrière. Sur les 37 p. 100 qui avaient obtenu un emploi durant la semaine précédant le stage, 62 p. 100 se considéraient comme sous-employés.

11.265 L'évaluation a aussi révélé que 79 p. 100 des participants satisfaisaient à au moins une des conditions suivantes

Une évaluation récente montre que les participants au programme JSC ont connu une hausse de l'employabilité et des gains au cours de l'année suivant leur participation au Programme.

pour recevoir de l'aide dans le cadre du Programme :

- ne pas posséder de diplôme d'études secondaires;
- être sans emploi au cours de la période précédant immédiatement la participation au programme;
- se considérer comme sous-employé au cours de la semaine précédant le stage ou au cours des douze mois précédents.

Les agents de projets ont fait face à plusieurs défis en matière d'orientation, de supervision et de formation.

11.266 La méthode d'évaluation se fondait sur l'analyse d'un groupe de référence. Le sondage mené auprès du groupe de référence a révélé un manque de connaissance de l'existence de JSC. Seulement 19 p. 100 ont indiqué connaître ou connaître un peu l'existence du Programme. Ce chiffre coïncide avec nos observations sur les documents de promotion qui, selon nous, ne contiennent pas assez d'information (voir les paragraphes 11.242 et 11.243).

11.267 Nous avons revu la méthode utilisée pour l'évaluation et avons conclu qu'elle était adéquate. Toutefois, notre vérification nous a permis de déceler deux aspects essentiels qui, selon nous, méritent d'être examinés plus explicitement au cours des prochaines évaluations :

- la question de savoir si les procédures actuelles du Programme garantissent aux jeunes et aux promoteurs admissibles un accès égal à l'aide fournie par le Programme;
- les répercussions négatives imprévues lorsque le Programme est utilisé pour fournir aux employeurs les avantages financiers des subventions salariales plutôt que pour aider les jeunes qui éprouvent des difficultés à intégrer le marché du travail.

Questions soulevées au niveau local

11.268 Dans le cadre de notre vérification, nous avons interrogé des agents de projets et d'autres employés participant, au niveau local, à l'exécution du programme JSC et d'autres programmes de subventions et de contributions. Ces discussions ont fait ressortir plusieurs défis auxquels font face les agents de projets.

- **Rationalisation et transfert.** Lorsque le Ministère a rationalisé ses programmes et services et que ces derniers

Pièce 11.18

Information sur les résultats — Projets de haute valeur

Saskatchewan Indian Training and Assessment Group Inc. (plus de 1,1 million de dollars)

Ce projet visait à aider 112 jeunes Autochtones, qui n'étaient pas aux études et n'avaient pas d'emploi, à intégrer le marché du travail en leur permettant d'acquérir une expérience pertinente du marché du travail ainsi que des habiletés personnelles et des habiletés liées au travail. Le projet devait durer sept mois, soit du 1er septembre 1998 au 31 mars 1999. Les résultats du projet n'ont pas été consignés au dossier ni entrés dans le système d'information du Ministère.

UBI Soft Divertissements Inc. (plus de 2,3 millions de dollars)

DRHC a versé une subvention salariale à une société de logiciels au cours d'une période de 11 mois s'étendant jusqu'à mars 1999 pour aider 242 participants et créer environ 120 emplois à temps plein. Cependant, les dossiers ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui ont obtenu un emploi à temps plein ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 180 d'entre eux avaient un emploi.

Public Technologies Multimedia Inc. (environ 740 000 $)

Le projet devait servir à créer des emplois permanents pour 79 jeunes qui avaient reçu une formation théorique en multimédia, mais qui avaient besoin d'une expérience pratique. Le projet s'est terminé en juin 1999, mais les dossiers de projet ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui se sont trouvé un emploi permanent grâce au programme JSC ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 73 d'entre eux avaient un emploi.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

pour recevoir de l'aide dans le cadre du Programme :

- ne pas posséder de diplôme d'études secondaires;
- être sans emploi au cours de la période précédant immédiatement la participation au programme;
- se considérer comme sous-employé au cours de la semaine précédant le stage ou au cours des douze mois précédents.

Les agents de projets ont fait face à plusieurs défis en matière d'orientation, de supervision et de formation.

11.266 La méthode d'évaluation se fondait sur l'analyse d'un groupe de référence. Le sondage mené auprès du groupe de référence a révélé un manque de connaissance de l'existence de JSC. Seulement 19 p. 100 ont indiqué connaître ou connaître un peu l'existence du Programme. Ce chiffre coïncide avec nos observations sur les documents de promotion qui, selon nous, ne contiennent pas assez d'information (voir les paragraphes 11.242 et 11.243).

11.267 Nous avons revu la méthode utilisée pour l'évaluation et avons conclu qu'elle était adéquate. Toutefois, notre vérification nous a permis de déceler deux aspects essentiels qui, selon nous, méritent d'être examinés plus explicitement au cours des prochaines évaluations :

- la question de savoir si les procédures actuelles du Programme garantissent aux jeunes et aux promoteurs admissibles un accès égal à l'aide fournie par le Programme;
- les répercussions négatives imprévues lorsque le Programme est utilisé pour fournir aux employeurs les avantages financiers des subventions salariales plutôt que pour aider les jeunes qui éprouvent des difficultés à intégrer le marché du travail.

Questions soulevées au niveau local

11.268 Dans le cadre de notre vérification, nous avons interrogé des agents de projets et d'autres employés participant, au niveau local, à l'exécution du programme JSC et d'autres programmes de subventions et de contributions. Ces discussions ont fait ressortir plusieurs défis auxquels font face les agents de projets.

- **Rationalisation et transfert.** Lorsque le Ministère a rationalisé ses programmes et services et que ces derniers

Pièce 11.18

Information sur les résultats — Projets de haute valeur

Saskatchewan Indian Training and Assessment Group Inc. (plus de 1,1 million de dollars)

Ce projet visait à aider 112 jeunes Autochtones, qui n'étaient pas aux études et n'avaient pas d'emploi, à intégrer le marché du travail en leur permettant d'acquérir une expérience pertinente du marché du travail ainsi que des habiletés personnelles et des habiletés liées au travail. Le projet devait durer sept mois, soit du 1er septembre 1998 au 31 mars 1999. Les résultats du projet n'ont pas été consignés au dossier ni entrés dans le système d'information du Ministère.

UBI Soft Entertainment Inc. (plus de 2,3 millions de dollars)

DRHC a versé une subvention salariale à une société de logiciels au cours d'une période de 11 mois s'étendant jusqu'à mars 1999 pour aider 242 participants et créer environ 120 emplois à temps plein. Cependant, les dossiers ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui ont obtenu un emploi à temps plein ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 180 d'entre eux avaient un emploi.

Public Technologies Multimedia Inc. (environ 740 000 $)

Le projet devait servir à créer des emplois permanents pour 79 jeunes qui avaient reçu une formation théorique en multimédia, mais qui avaient besoin d'une expérience pratique. Le projet s'est terminé en juin 1999, mais les dossiers de projet ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui se sont trouvé un emploi permanent grâce au programme JSC ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 73 d'entre eux avaient un emploi.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

ont été transférés aux provinces et à d'autres organismes, de nombreux agents de projets ont quitté le Ministère, ce qui a occasionné une perte de mémoire institutionnelle et d'expérience de l'organisation. Des agents de projets expérimentés ont parfois été remplacés par des conseillers ayant été déplacés et qui avaient peu ou pas d'expérience de la gestion de projets.

- **Orientation donnée par les bureaux régionaux.** De nombreux agents de projets des bureaux régionaux sont également partis. Dans certains cas, des agents de projets régionaux n'étaient pas disponibles pour donner aux agents de projets des bureaux locaux de DRHC les conseils dont ils auraient eu besoin. Et lorsque de tels conseils étaient donnés, on nous a dit qu'ils n'étaient pas toujours cohérents.

- **Manque de supervision.** Autre conséquence de la rationalisation : le palier de la gestion a été supprimé, ce qui devait « responsabiliser » les employés et les encourager à travailler en équipes pour résoudre les problèmes. Malheureusement, certains agents de projets se sont retrouvés sans soutien quotidien, étant donné que les directeurs n'étaient pas toujours disponibles pour fournir une orientation précise. Lorsque les agents de projets n'arrivaient pas à résoudre certains problèmes, le manque d'orientation et de leadership ne faisait que les frustrer encore plus.

- **Formation.** En général, les agents de projets, y compris ceux ne comptant aucune expérience de la gestion de projets, n'avaient pas à suivre de formation obligatoire. Les agents devaient souvent apprendre leur travail en cours d'emploi, soit par l'entremise de personnes qui leur servaient de mentors (sans toutefois en détenir le titre) ou d'agents de projets plus expérimentés, soit par de la formation ad hoc. Certains d'entre eux ont indiqué que cette situation avait permis que des pratiques inefficaces continuent d'avoir cours.

- **Soutien informatique.** Les systèmes d'information n'étaient pas intégrés de façon à fournir des données sur l'ensemble d'un projet. Seuls les bureaux régionaux étaient en mesure de fournir des renseignements sur l'état d'un projet. Même si les agents de projets des bureaux locaux de DRHC entraient des données dans les systèmes, ils n'avaient pas accès aux données intégrées. Ne disposant pas des données intégrées susceptibles de les aider à gérer leurs projets, ils ont dû mettre au point des systèmes locaux, donnant ainsi lieu à un dédoublement des efforts.

- **Soutien administratif.** Les agents de projets ont signalé avoir besoin d'un plus grand soutien administratif et clérical pour mener à bien certaines tâches de routine afin de pouvoir se consacrer davantage à la gestion et au contrôle des projets et s'efforcer d'établir dans la collectivité les réseaux nécessaires au bon fonctionnement du Programme.

11.269 De nombreux agents de projets nous ont dit que la vérification interne de 1999 avait eu des retombées positives. Ils ont maintenant le sentiment qu'on accorde plus de valeur à leur travail et ils ont hâte de recevoir plus de formation. Toutefois, le surplus de travail occasionné par l'examen des dossiers à l'échelle du Ministère les a rebutés. Certains ont dû suspendre le traitement des demandes jusqu'à la fin de l'examen des dossiers. D'autres étaient déprimés à l'idée de perdre certaines de leurs responsabilités, et d'autres encore craignaient que certains changements imminents entraînent une restructuration et une reclassification de leur poste. Qui plus est, ils avaient le sentiment d'être blâmés pour la mauvaise gestion des subventions et des contributions, alors que, dans bien des cas, la gestion était hors de leur contrôle.

Commentaires de clôture

11.270 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion du programme Jeunes stagiaires Canada présentait des lacunes importantes pendant la période s'étendant jusqu'à décembre 1999. Très souvent, les dossiers examinés ne comportaient aucune évaluation des demandes de financement destinées à fournir une base solide pour la sélection des projets les plus susceptibles de satisfaire aux objectifs du Programme. Il y avait des lacunes importantes sur le plan de la gestion et du contrôle financiers des projets, y compris un manque de conformité à la politique du Conseil du Trésor et aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans une grande proportion des cas, les paiements et les avances pour les projets n'étaient pas gérés convenablement, et le suivi des projets était inadéquat.

11.271 Les résultats attendus des projets étaient en général expliqués en termes mesurables, mais dans un grand nombre de dossiers de projets JSC, les renseignements sur les résultats étaient absents ou n'étaient pas disponibles. Une évaluation du Programme achevée en août 2000 a fait état de certains résultats positifs. Nous avons conclu que la méthode utilisée pour l'évaluation était efficace.

Mesures visant à combler les lacunes

11.272 Nous avons vérifié les projets du programme Jeunes stagiaires Canada qui avaient pris fin en décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées dans notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

Partenariats pour le développement social

Description du Programme

11.273 Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) est un programme de recherche et de développement qui appuie les activités des organismes sans but lucratif du secteur social. Le Programme est constitué de plusieurs sous-programmes offrant du financement aux organismes bénévoles de services sociaux et aux associations de personnes handicapées qui viennent en aide aux personnes défavorisées.

11.274 Le PPDS finance des projets permettant d'élaborer et de mettre à l'essai des modèles destinés à rendre les gens mieux aptes à contribuer pleinement à la société et à consolider les services connexes offerts au sein des collectivités. Le Programme finance également les projets visant la production d'information et sa diffusion aux groupes clients et aux principaux décideurs aux niveaux de l'élaboration des politiques, de la conception des programmes et de la prestation des services. Enfin, le PPDS offre un financement de soutien aux frais opérationnels pour une période donnée à certains organismes bénévoles nationaux qui appuient des activités s'inscrivant dans le mandat de DRHC.

11.275 Le PPDS offre à la fois des subventions et des contributions. La plus grande partie du soutien est offerte sous forme de contributions à des projets visant à élaborer des modes de prestation et des modèles de services sociaux ou à rendre le secteur bénévole mieux apte à représenter les groupes marginalisés et vulnérables et à leur offrir les services sociaux dont ils ont besoin. Les subventions sont versées à des organismes nationaux de services sociaux et de soutien aux personnes handicapées pour les aider à être mieux en mesure de défendre les intérêts de leurs membres.

11.276 En 1998–1999, le total des dépenses de programme pour les subventions et les contributions s'est élevé à 14,4 millions de dollars (5 millions de dollars en subventions et 9,4 millions de dollars en contributions). Le budget pour 1999–2000 était de 15,1 millions de dollars (5,6 millions de dollars en subventions et 9,5 millions de dollars en contributions).

Caractéristiques du Programme

11.277 En février 1998, le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application du Programme de partenariats pour le développement social. On y décrit les activités et les catégories de bénéficiaires admissibles à l'aide financière. On y trouve en outre des dispositions relatives aux dépenses admissibles, au plafond de financement et aux modes de paiement, ainsi que les exigences habituelles en matière de vérification, d'évaluation et de reddition de comptes.

11.278 Ces nouvelles modalités d'application ont permis de regrouper et de rationaliser les dispositions d'application de divers programmes offerts auparavant sous la responsabilité d'autres ministères fédéraux. Jusqu'en 1993, le Programme de subventions nationales au bien-être social était offert par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le Programme de participation des personnes handicapées s'inscrivait dans le mandat du Secrétariat d'État. Lorsque le gouvernement a été réorganisé en 1993, ces programmes sont devenus la responsabilité de Développement des ressources humaines Canada.

11.279 Bon nombre des projets que nous avons examinés au cours de nos travaux de vérification ont été amorcés dans le cadre des programmes précédents et ont donc continué d'être assujettis aux autorisations et aux lignes directrices applicables à ces programmes, plutôt

Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) appuie les activités des organismes sans but lucratif du secteur social. Il offre à la fois des subventions et des contributions.

qu'aux modalités d'application du PPDS, telles qu'approuvées en 1998.

Les raisons expliquant le choix entre une subvention et une contribution ne sont pas claires

11.280 Nous avons constaté que les modalités d'application du Programme ne précisent pas clairement les situations dans lesquelles une subvention serait plus appropriée qu'une contribution. Nous avons noté, par exemple, que les activités visant à rendre une collectivité mieux apte à satisfaire aux besoins de développement social étaient financées en vertu d'accords de contribution. Par ailleurs, le renforcement de la capacité d'une organisation à aider les défavorisés était financé au moyen de subventions. Les raisons expliquant cette distinction ne sont pas claires.

Les modalités d'application du PPDS ne décrivent qu'en termes très généraux les activités admissibles.

11.281 Étant donné que les subventions constituent des paiements inconditionnels, elles supposent des exigences moindres en matière de reddition de comptes (voir la partie I, paragraphe 11.13). Par conséquent, nous estimons que les subventions doivent être réservées aux situations où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des paiements de transfert inconditionnels. Les documents relatifs au Programme qui nous ont été fournis en réponse à nos questions précises à ce sujet ne contenaient aucun renseignement sur les motifs justifiant l'utilisation de subventions plutôt que de contributions pour aucune des activités financées dans le cadre de ce programme.

Le soutien opérationnel offert aux agents de projets est insuffisant

11.282 Les catégories de bénéficiaires admissibles sont clairement identifiées dans les modalités d'application du Programme, mais les activités admissibles ne sont décrites qu'en termes très généraux. Par exemple, les modalités d'application prévoient que « les activités admissibles à l'aide financière du Programme peuvent couvrir une gamme étendue d'intérêts incluant, sans toutefois s'y limiter, la recherche appliquée, le développement et le renforcement des capacités. » Il s'agit à toutes fins utiles d'une disposition ouverte, qui ne prévoit aucune restriction précise quant aux activités pouvant être financées. Les représentants de DRHC nous ont dit que les critères d'admissibilité avaient été intentionnellement formulés de façon générale parce qu'il est toujours difficile de définir des concepts comme la capacité communautaire, et aussi pour permettre la négociation avec les requérants présentant un projet.

11.283 Outre les modalités d'application officielles du Programme, la seule orientation donnée aux agents de projets provient des guides de présentation de demandes de projet. Ces guides indiquent aux requérants comment élaborer leur proposition et soumettre leur demande. À notre avis, les guides ne remplacent pas de façon adéquate le soutien opérationnel visant précisément à aider les employés qui administrent le Programme, notamment parce que l'on n'y traite pas de toute la gamme des questions administratives possibles. Ce point de vue a été confirmé dans nos discussions approfondies avec les agents de projets au sujet du contenu des différents dossiers de projet et des activités de programme connexes.

11.284 Les guides de présentation de demandes mentionnent d'autres « priorités de financement ». Par exemple, une de ces priorités a trait aux projets de services sociaux ou de développement social qui ciblent des populations vulnérables et sont d'envergure nationale, ce qui comprend la recherche, la sensibilisation du public, les modèles de réussite, les projets pilotes, la défense des intérêts et les conférences. Les concepts clés comme les services sociaux et le développement social sont mentionnés, mais ne sont pas définis davantage. Le guide de présentation de demandes de projet par les organismes nationaux prévoit que les projets doivent

être conformes aux lignes directrices et aux contraintes établies par DRHC — sans toutefois préciser quelles sont ces lignes directrices et ces contraintes.

11.285 Nous sommes conscients de la nécessité d'offrir une certaine marge de manoeuvre, mais nous croyons que des directives opérationnelles s'adressant directement aux agents de projets contribueraient à faire en sorte que les critères d'admissibilité soient appliqués avec discernement en vue d'atteindre les objectifs du Programme.

Les objectifs du Programme ne sont pas définis en termes de résultats

11.286 Les objectifs du Programme sont énoncés dans ses modalités d'application. Le PPDS y est défini comme un programme de recherche et de développement qui appuie les activités visant à déterminer, à développer et à promouvoir les pratiques et les modèles de prestation de services qui sont nettement meilleurs à l'échelle nationale. En outre, le Programme vise à habiliter les collectivités à combler les besoins en développement social et les aspirations des populations qui sont à risque ou qui pourraient l'être.

11.287 La description des activités du Programme fait partie des objectifs et ceux-ci affichent le même manque de clarté que les critères d'admissibilité. Nous nous attendions à ce que DRHC ait défini les grands objectifs du Programme davantage en termes de réalisations et de résultats mesurables, mais cela n'a pas été fait.

11.288 Les modalités d'application indiquent que pour atteindre ces objectifs, on s'appuiera sur un cadre d'examen et de reddition de comptes, en partenariat avec le secteur bénévole. Nous nous attendions à ce qu'un tel cadre ait été élaboré dès l'amorce du Programme afin d'offrir des lignes directrices de mise en oeuvre et des indicateurs de rendement plus détaillés et plus concrets.

11.289 Le Conseil du Trésor a demandé à DRHC de présenter, dans un délai de deux ans suivant l'approbation des modalités d'application, un rapport sur la pertinence des mesures redditionnelles élaborées pour la portion « subventions » du Programme. Au moment de notre vérification, on attendait encore la réponse du Ministère à cette requête. Le Ministère nous a indiqué qu'il entendait établir des mesures redditionnelles et présenter un rapport à cet effet dans le contexte de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un cadre d'évaluation pour le PPDS. Au moment où nous avons terminé notre vérification, le Ministère avait entrepris des travaux préliminaires en vue de l'élaboration du cadre.

Au moment où nous avons terminé notre vérification, le Ministère avait entrepris des travaux préliminaires en vue de l'élaboration d'un cadre d'évaluation.

La promotion du Programme n'est pas structurée

11.290 La promotion du Programme se fait via Internet et un réseau regroupant les gouvernements provinciaux, les organisations clientes nationales et le milieu de l'éducation. Comme nous l'avons mentionné, des guides de présentation de demandes ont été conçus pour chacun des sous-programmes du PPDS afin d'indiquer aux requérants comment s'y prendre pour demander une aide financière. Pour certains sous-programmes, les guides sont accessibles sur le site Internet; pour les autres, on fournit une adresse et un numéro de téléphone pour de plus amples renseignements.

11.291 La caractéristique prédominante du cadre de promotion du Programme est son manque général de structure. Par exemple, nous avons appris dans nos discussions avec les agents de projets que certains requérants avaient été invités de façon informelle à soumettre une demande pour un projet particulier. Parfois, ces invitations faisaient suite à des ateliers consultatifs conjoints, surtout lorsqu'il s'agissait de projets touchant la recherche, le développement et la mise à l'essai. À notre avis, cette approche informelle à l'égard de la promotion ne fournit pas

l'assurance que tous les clients admissibles ont un accès égal au Programme.

11.292 Au moment de notre vérification, l'information publique sur l'admissibilité au financement du PPDS était incohérente et pouvait avoir pour effet de réduire l'accès à ce financement. Cette incohérence a été corrigée.

Les dossiers de 85 p. 100 des projets du PPDS ne portaient aucune trace d'évaluation.

Contributions — Sélection et approbation des projets

Propositions inadéquates pour près du tiers des projets

11.293 Nous avons conclu qu'un peu moins du tiers des propositions de projet (29 p. 100) étaient inadéquates; pour 16 p. 100 des projets, aucune proposition n'avait été versée au dossier. Parmi les propositions reçues, certaines ne contenaient pas les renseignements nécessaires pour permettre une évaluation réaliste.

Aucune trace d'évaluation pour la plupart des projets

11.294 Nous nous attendions à ce que des procédures appropriées aient été mises en place pour garantir que les demandes et les propositions de projet recommandées pour approbation satisfaisaient aux critères d'admissibilité et étaient les plus susceptibles d'atteindre les objectifs du Programme. Nous nous attendions à ce qu'une fois établies, ces procédures soient documentées et suivies. Le Ministère nous a informés que des comités composés d'agents ont effectué des évaluations et des examens et nous avons trouvé des indications d'un processus d'évaluation. Cependant, les dossiers de 85 p. 100 des projets ne portaient aucune trace d'évaluation. Il s'agit là d'une omission importante : cela signifie que l'on a autorisé l'utilisation de fonds publics sans consigner quoi que ce soit sur la façon dont ces projets satisfaisaient aux conditions d'admissibilité.

11.295 Même lorsque des évaluations avaient été versées au dossier, nous nous sommes demandé si elles avaient été menées de façon adéquate :

- quelque 58 p. 100 des évaluations ne traitaient pas explicitement des critères d'admissibilité au Programme et de sélection des projets;
- de même, 58 p. 100 des évaluations ne cherchaient pas à déterminer si les coûts estimatifs du projet étaient raisonnables;
- à quelques exceptions près, on n'avait pas vérifié si les promoteurs avaient conclu d'autres contrats avec DRHC, ni s'ils devaient de l'argent au Ministère.

11.296 Tous les dossiers de projet renfermaient des recommandations pour approbation par le Ministre. Toutefois, dans 94 p. 100 des cas, ces recommandations n'étaient étayées par aucune justification.

Contributions — Gestion et contrôle financiers

Souvent, il manquait des renseignements clés dans des accords de contribution

11.297 Les accords de contribution signés par le Ministère et les promoteurs de projet sont des documents importants parce qu'ils décrivent de façon détaillée les exigences de rendement et les conditions qui doivent être remplies pour que les dépenses admissibles puissent être remboursées au promoteur.

Les pouvoirs de signature applicables aux accords de contribution ont été respectés dans tous les cas.

11.298 Nous avons constaté que les pouvoirs de signature applicables aux accords de contribution ont été respectés dans tous les cas. Nous avons toutefois plusieurs préoccupations concernant les accords comme tels :

- bien que des accords aient été signés pour tous les projets, les annexes nécessaires n'étaient pas incluses dans un

cas sur cinq (ces annexes renferment des renseignements importants sur les exigences de rendement et les détails du budget);

- il manquait des renseignements clés sur les dépenses admissibles dans tous les accords. Les accords faisaient référence aux modalités d'application du Programme (qui définissaient clairement les dépenses admissibles), mais ces modalités n'étaient pas toujours mises à la disposition des promoteurs de projet;

- une petite proportion des accords ne précisaient pas la date de début ou de fin du projet.

11.299 Quarante-cinq pour cent des accords avaient été modifiés pour tenir compte de changements dans le budget du projet ou dans sa durée. La plupart des modifications étaient étayées par des justifications et avaient été approuvées, dans tous les cas, par des personnes disposant des pouvoirs nécessaires.

Lacunes dans le traitement des paiements et des avances

11.300 Nous nous attendions à ce que la gestion et le contrôle financiers aient été assurés conformément aux politiques gouvernementales et aux lois applicables. À cet égard, nous avons relevé un certain nombre de lacunes importantes.

11.301 Pour 30 p. 100 des projets, les paiements n'étaient pas basés sur des demandes de remboursement. En outre, les paiements n'étaient pas toujours étayés par un examen des documents pertinents (pièces justificatives pour les dépenses). Pour 21 p. 100 des projets, le paiement final a été approuvé avant réception de la demande finale de remboursement ou du rapport final sur le projet. Cependant, ce sont des employés disposant des pouvoirs délégués nécessaires qui ont approuvé les paiements effectués pour tous les projets.

11.302 Des avances ont été consenties pour 63 p. 100 des projets; dans 93 p. 100 de ces cas, nous avons constaté que ces avances n'avaient pas été traitées adéquatement. Parmi les problèmes relevés, on note que des avances payées ne correspondaient pas aux prévisions de trésorerie ou qu'elles dépassaient le montant maximum prévu dans l'accord, et que les intérêts gagnés sur les avances n'avaient pas été comptabilisés comme il se devait.

Pour 93 p. 100 des projets du PPDS pour lesquels des avances avaient été consenties, ces dernières n'avaient pas été traitées adéquatement.

Suivi inadéquat des projets

11.303 Nous nous attendions à ce que les projets approuvés aient fait l'objet de mesures de suivi adéquates et de rapports, en fonction d'une évaluation des risques inhérents. Nous nous attendions à ce que des systèmes de suivi aient été mis en place pour suivre les progrès et déceler les problèmes en temps opportun, et en rendre compte.

11.304 Nous avons conclu que 97 p. 100 des contributions n'avaient pas fait l'objet de mesures de suivi adéquates. Nous n'avons trouvé à peu près aucun élément nous permettant de conclure qu'il y avait eu un contrôle financier ou un suivi des activités.

Contributions — Résultats des projets

L'information sur les résultats était insuffisante pour la moitié des projets

11.305 Nous nous attendions à ce que des procédures adéquates aient été mises en place pour mesurer les résultats, conformément à l'approche de gestion axée sur les résultats adoptée par DRHC et à l'obligation de rendre compte des résultats obtenus au moyen des fonds approuvés par le Parlement. Cependant, nous avons constaté que les données sur les résultats des différents projets n'étaient pas recensées de façon adéquate.

Le suivi des résultats des différents projets du PPDS n'était pas effectué de façon adéquate.

11.306 Pour la moitié des projets, l'information sur les résultats était inexistante ou insuffisante. Dans presque tous ces cas, un rapport sur les activités du projet n'avait pas été présenté comme

l'exigeaient les dispositions de l'accord de contribution. De plus, pour 32 p. 100 de ces projets, nous n'avons trouvé aucun élément dans le dossier indiquant que DRHC ait reçu un rapport final.

Subventions — Sélection et approbation des projets

Les propositions n'ont pas été évaluées dans tous les cas

11.307 À une exception près, toutes les propositions avaient été versées aux dossiers. La grande majorité (80 p. 100) des dossiers renfermaient l'information nécessaire pour évaluer le projet en fonction des critères d'admissibilité et de sélection. Par contre, 58 p. 100 des dossiers ne contenaient aucun élément indiquant clairement que la proposition avait été évaluée avant d'être recommandée pour approbation.

Les subventions du PPDS ont été versées conformément à la politique du Conseil du Trésor.

11.308 Pour les propositions effectivement évaluées, nous nous sommes interrogés sur le caractère adéquat des évaluations. Par exemple, on ne traitait pas explicitement de tous les critères d'admissibilité; on n'avait pas cherché à déterminer si le montant demandé était raisonnable; et on n'avait pas vérifié si les bénéficiaires avaient conclu d'autres contrats avec DRHC et s'ils devaient encore de l'argent au Ministère.

Absence de justification pour recommander l'approbation des projets

11.309 Toutes les recommandations visant l'approbation de demandes de subventions ont été versées aux dossiers et toutes les subventions ont été approuvées par le Ministre, comme les règles l'exigent. Cependant, on n'a produit dans aucun des cas des éléments justifiant la recommandation d'approuver la demande de subvention.

Subventions — Gestion et contrôle financiers

Les paiements de subventions ont été versés suivant les règles

11.310 Tous les paiements de subventions ont été approuvés par des personnes jouissant des pouvoirs délégués nécessaires. Nous avons en outre constaté que les subventions ont été versées conformément à la politique du Conseil du Trésor, qui exige un nombre minimal de versements, selon le montant de la subvention.

Il faut améliorer les examens effectués pour vérifier le maintien de l'admissibilité

11.311 Conformément aux modalités d'application entérinées par le Conseil du Trésor, chaque subvention peut être approuvée pour une période pouvant atteindre trois ans, sous réserve d'un examen annuel visant à vérifier le maintien de l'admissibilité. Nous avons relevé plusieurs points à améliorer à ce chapitre. Peu d'éléments indiquaient que les examens annuels requis avaient été effectués. Lorsque de tels éléments figuraient au dossier, nous avons constaté que les examens ne traitaient pas adéquatement de l'ensemble des critères d'admissibilité et de sélection. Enfin, 42 p. 100 des bénéficiaires d'une subvention n'ont pas présenté de rapports complets prouvant qu'ils étaient toujours admissibles.

Mesure de l'efficacité et rapports

11.312 En plus du suivi continu du rendement que l'on doit assurer au niveau du projet, l'évaluation de programme vise à offrir une perspective à plus long terme sur les résultats du Programme dans son ensemble et sur l'atteinte de ses objectifs.

Le Programme n'a pas été évalué

11.313 Le Programme de partenariats pour le développement social n'a pas

encore fait l'objet d'une évaluation officielle. Les gestionnaires du Programme ont entrepris certains travaux préliminaires en relevant les activités des organismes auxquels le PPDS vient en aide et en évaluant leurs liens avec les objectifs du Programme.

11.314 Au cours de notre vérification, les gestionnaires du Programme ont pris des arrangements avec la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données du Ministère en vue de préparer un cadre d'évaluation pour le PPDS. Cela devrait se faire au cours du présent exercice, des travaux préliminaires ayant déjà été amorcés lorsque nous avons terminé notre vérification. Il importe, selon nous, que le cadre d'évaluation comprenne un examen des motifs justifiant la répartition des dépenses de programme entre les subventions et les contributions (voir les paragraphes 11.280 et 11.281).

Commentaires de clôture

11.315 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion du Programme de partenariats pour le développement social présentait certaines lacunes pendant la période se terminant en décembre 1999. Ces lacunes étaient plus graves au chapitre de la gestion et de l'administration des contributions, mais se manifestaient également pour les subventions. Cependant, tant pour les subventions que pour les contributions, les pouvoirs de signature ont été exercés conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.316 Les objectifs du Programme sont généraux et n'ont pas été définis en termes de réalisations et de résultats mesurables. Les données sur les résultats des projets n'étaient pas recensées. Un cadre d'évaluation était en voie d'élaboration, mais le Programme n'avait pas encore été évalué. Dans l'ensemble, on ne disposait que de peu d'information sur le rendement pouvant appuyer la reddition de comptes et la gestion axée sur les résultats.

Les mesures correctives comblent les lacunes

11.317 Nous avons vérifié les projets du PPDS qui étaient terminés à la fin de décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées dans notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

L'Initiative des partenariats sectoriels (IPS) vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines.

Initiative des partenariats sectoriels

Description du Programme

11.318 L'Initiative des partenariats sectoriels (quelque 30 millions de dollars par année) a été lancée en 1993 pour modifier fondamentalement les pratiques de gestion des ressources humaines au Canada. À cette fin, il vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines, d'adaptation sectorielle et de perfectionnement professionnel à l'échelle nationale. L'Initiative comporte huit volets d'activités et un sous-programme gérés à l'administration centrale de DRHC (voir la pièce 11.19).

11.319 L'IPS vise à constituer des partenariats permanents, dirigés par l'industrie et chargés de coordonner la gestion des ressources humaines dans les grands secteurs d'activité canadiens, à accroître la pertinence du système de formation, à favoriser l'établissement d'une culture de l'apprentissage, à appuyer la mobilité interprovinciale et à contribuer à la collecte de l'information sur le marché du travail. Depuis 1986, DRHC a versé plus de 200 millions de dollars pour appuyer les partenariats sectoriels dans quelque 40 industries.

Pièce 11.19

Initiative des partenariats sectoriels — Volets d'activités

- **Accords sur une étude sectorielle** – recherche des faits et diagnostic en matière de problèmes sectoriels relatifs aux ressources humaines. L'étude est financée par DRHC et dirigée par un comité directeur guidé par l'industrie. Selon ces accords, des partenariats sont établis entre les principaux intervenants du secteur, y compris DRHC. Les études sectorielles qui en résultent constituent le fondement de travaux ultérieurs sur les ressources humaines effectués par les partenaires du secteur.
- **Accords sur un conseil sectoriel** – financement de la création et du fonctionnement des conseils sectoriels, pour qu'ils mettent en application des solutions aux problèmes de ressources humaines dans leur secteur.
- **Accords sur les normes professionnelles et les normes de compétence** – élaboration de normes professionnelles et de normes de compétence nationales.
- **Accords sur le perfectionnement des compétences** – perfectionnement des compétences et élaboration et promotion des attestations nationales au nom du secteur.
- **Accords sur un partenariat de mobilité de la main-d'œuvre** – accords appuyant la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre dans des professions réglementées par les provinces.
- **Accords sur des programmes gérés à l'échelle nationale** – accords concernant des industries nationales dont a hérité l'Initiative des partenariats sectoriels. Ces accords servent à financer des activités expérimentales de groupes sectoriels ou l'établissement d'infrastructure et la réalisation des activités d'organisations non sectorielles.
- **Accords d'aide à l'exécution** – amélioration de l'exécution des composantes du programme Planification de l'emploi.
- **Accords concernant les régions rurales et éloignées** – aide à la recherche et organisation de colloques au nom des collectivités agricoles et des régions rurales et éloignées.

Sous-programme :

- **Accords concernant les Services d'adaptation sectoriels nationaux** – activités précédant la réalisation d'une étude sectorielle, faisant partie d'une telle étude ou précédant la création d'un conseil sectoriel, ou projets cernés par un conseil sectoriel qui font partie du mandat de l'Initiative des partenariats sectoriels mais qui ne correspondent pas aux autres secteurs d'activités de la Direction générale des partenariats en ressources humaines.

Source : Dossiers du Ministère

L'Initiative des partenariats sectoriels (IPS) vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines.

Initiative des partenariats sectoriels

Description du Programme

11.318 L'Initiative des partenariats sectoriels (quelque 30 millions de dollars par année) a été lancée en 1993 pour modifier fondamentalement les pratiques de gestion des ressources humaines au Canada. À cette fin, il vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines, d'adaptation sectorielle et de perfectionnement professionnel à l'échelle nationale. L'Initiative comporte huit volets d'activités et un sous-programme gérés à l'administration centrale de DRHC (voir la pièce 11.19).

11.319 L'IPS vise à constituer des partenariats permanents, dirigés par l'industrie et chargés de coordonner la gestion des ressources humaines dans les grands secteurs d'activité canadiens, à accroître la pertinence du système de formation, à favoriser l'établissement d'une culture de l'apprentissage, à appuyer la mobilité interprovinciale et à contribuer à la collecte de l'information sur le marché du travail. Depuis 1986, DRHC a versé plus de 200 millions de dollars pour appuyer les partenariats sectoriels dans quelque 40 industries.

Pièce 11.19

Initiative des partenariats sectoriels — Volets d'activités

- **Accords sur une étude sectorielle** – recherche des faits et diagnostic en matière de problèmes sectoriels relatifs aux ressources humaines. L'étude est financée par DRHC et dirigée par un comité directeur guidé par l'industrie. Selon ces accords, des partenariats sont établis entre les principaux intervenants du secteur, y compris DRHC. Les études sectorielles qui en résultent constituent le fondement de travaux ultérieurs sur les ressources humaines effectués par les partenaires du secteur.
- **Accords sur un conseil sectoriel** – financement de la création et du fonctionnement des conseils sectoriels, pour qu'ils mettent en application des solutions aux problèmes de ressources humaines dans leur secteur.
- **Accords sur les normes professionnelles et les normes de compétence** – élaboration de normes professionnelles et de normes de compétence nationales.
- **Accords sur le perfectionnement des compétences** – perfectionnement des compétences et élaboration et promotion des attestations nationales au nom du secteur.
- **Accords sur un partenariat de mobilité de la main-d'œuvre** – accords appuyant la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre dans des professions réglementées par les provinces.
- **Accords sur des programmes gérés à l'échelle nationale** – accords concernant des industries nationales dont a hérité l'Initiative des partenariats sectoriels. Ces accords servent à financer des activités expérimentales de groupes sectoriels ou l'établissement d'infrastructures et la réalisation des activités d'organisations non sectorielles.
- **Accords d'aide à l'exécution** – amélioration de l'exécution des composantes du programme Planification de l'emploi.
- **Accords concernant les régions rurales et éloignées** – aide à la recherche et organisation de colloques au nom des collectivités agricoles et des régions rurales et éloignées.

Sous-programme :

- **Accords concernant les Services d'adaptation sectorielle nationaux** – activités précédant la réalisation d'une étude sectorielle, faisant partie d'une telle étude ou précédant la création d'un conseil sectoriel, ou projets créés par un conseil sectoriel qui font partie du mandat de l'Initiative des partenariats sectoriels mais qui ne correspondent pas aux autres secteurs d'activité de la Direction générale des partenariats en ressources humaines.

Source : Dossiers du Ministère

Caractéristiques du Programme

11.320 Il existe deux sources de financement des projets de l'IPS. Les accords signés avant 1996 étaient négociés en vertu des modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor pour le Programme de planification de l'emploi (PPE) et financés à l'aide des crédits annuels du Parlement. En 1996, le Parlement a adopté la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui autorise le ministre du Développement des ressources humaines à se servir du Compte d'assurance-emploi pour financer des projets au profit des bénéficiaires assurés. Depuis juillet 1996, des projets de l'IPS sont financés à partir du Compte d'assurance-emploi selon les modalités d'application de l'élément Partenariats du marché du travail des Prestations d'emploi et mesures de soutien, approuvées par le Conseil du Trésor. Depuis novembre 1997, les projets de l'IPS, dont les bénéficiaires ne sont pas assurés dans le cadre de l'assurance-emploi, peuvent être financés à l'aide de crédits annuels du Parlement, en vertu des modalités d'application de l'Initiative de partenariats en ressources humaines, mais on n'a jamais eu recours à cette source de financement.

11.321 Depuis juillet 1996, la plupart des projets de l'IPS ont été financés à partir du Compte d'assurance-emploi. Cependant, DRHC a également continué, depuis le 30 juin 1996, à financer de nouveaux projets à l'aide de crédits annuels du Parlement au titre du Programme de planification de l'emploi (29 p. 100 de l'échantillon vérifié).

11.322 Dans le cadre du Programme de planification de l'emploi, seul le Ministre a le pouvoir d'approuver les projets d'études sectorielles, de conseils sectoriels, de compétences, de perfectionnement des compétences et des projets gérés à l'échelle nationale. Le Ministre avait délégué aux cadres supérieurs du Ministère le pouvoir d'approuver les projets d'aide à l'exécution, d'aide aux régions rurales et éloignées et du Service national d'adaptation industrielle (appelé maintenant Services d'adaptation sectoriels nationaux ou SASN).

Certains volets d'activités ont des objectifs et des critères clairs, mais d'autres non

11.323 Il existe essentiellement trois critères d'admissibilité pour tous les projets de l'IPS : l'organisation doit avoir une envergure nationale, elle doit créer un partenariat regroupant tous les principaux intervenants du secteur (entreprises, employés, sous-secteurs, régions) et le projet doit servir à régler un problème lié au marché du travail. Généralement, un secteur national reçoit tout d'abord de l'aide dans le cadre de l'IPS pour réaliser une étude sectorielle afin de définir les problèmes sectoriels liés aux ressources humaines, tout en permettant à DRHC de créer un partenariat avec les principaux intervenants du secteur. Souvent, cette étude amène les participants à établir un consensus quant aux solutions et aux priorités, à déterminer de concert avec DRHC les autres travaux d'élaboration à effectuer, et à créer des conseils sectoriels permanents qui seront responsables du dossier des ressources humaines dans leur secteur. DRHC finance ces partenariats jusqu'à ce qu'ils deviennent autonomes sur le plan financier. Ces autres travaux peuvent déboucher sur des accords sur les compétences et le perfectionnement des compétences avec les conseils sectoriels ou d'autres groupes sectoriels. L'IPS appuie la mobilité interprovinciale dans les professions réglementées par les provinces au moyen d'accords de partenariats sur la mobilité de la main-d'oeuvre qui sont négociés avec des consortiums sectoriels. Les objectifs et les principaux critères d'admissibilité de ces cinq volets d'activité sont clairs.

Il existe essentiellement trois critères d'admissibilité pour tous les projets de l'IPS : l'organisation doit avoir une envergure nationale, elle doit créer un partenariat regroupant tous les principaux intervenants du secteur et le projet doit servir à régler un problème lié au marché du travail.

11.324 Les accords sur les projets gérés à l'échelle nationale n'ont ni critères d'admissibilité particuliers, outre les trois critères essentiels pour toutes les

activités dans le cadre de l'IPS, ni objectifs énoncés. Les accords en vertu du sous-programme des Services d'adaptation sectoriels nationaux (SASN) représentaient jusqu'à 51 p. 100 de notre échantillon. Les objectifs des SASN ne sont pas clairs et ses critères d'admissibilité sont plutôt larges.

Sélection et approbation des projets

11.325 L'article 58 de *Loi sur l'assurance-emploi* précise que les accords de partenariat doivent être conçus et utilisés pour la conduite des travaux du projet. Pour l'IPS, le Ministère a transformé cette exigence en concept de conseil sectoriel. Un comité d'intervenants sectoriels supervise les études sectorielles qui définissent la nature de la participation du gouvernement au secteur. Les gestionnaires du Programme nous ont dit que les études sectorielles sont une source d'inspiration pour d'autres projets avec les partenaires et constituent le fondement de leur évaluation. Elles servent également à préparer les plans de travail annuels de l'IPS pour chaque secteur.

Pour 42 p. 100 des projets de l'IPS que nous avons vérifiés, il n'y avait pas de propositions explicites qui avaient été versées aux dossiers.

11.326 Notre vérification était axée sur les dossiers des différents projets et leur administration. Nous n'avons pas évalué la validité des études sectorielles. Et même s'il est possible d'utiliser les études sectorielles pour orienter d'autres travaux, nous avons constaté des lacunes dans le processus de sélection et d'approbation des projets.

Les propositions de projet ne sont pas bien documentées

11.327 Pour 42 p. 100 des projets que nous avons vérifiés, il n'y avait pas de propositions explicites qui avaient été versées aux dossiers, qu'il s'agisse des projets qui avaient reçu une contribution peu élevée ou de ceux qui avaient eu droit à une contribution élevée. Les agents de projets ont indiqué que, dans certains cas, il n'était pas possible de reconnaître les propositions comme telles, parce qu'elles avaient été présentées sous forme d'ébauche d'accord de contribution. Dans ces cas, il est alors difficile de dire qui en est l'auteur.

11.328 Quant aux dossiers qui contenaient des propositions explicites, peu d'entre elles étaient accompagnées de documents justificatifs pertinents et d'une analyse. Quatre-vingt-six pour cent ne renfermaient pas les prévisions de trésorerie requises et 43 p. 100 ne présentaient pas d'échéanciers. Parmi les autres lacunes, mentionnons l'absence d'information sur les objectifs, les budgets et les plans de travail.

Évaluations manquantes ou inadéquates

11.329 Les gestionnaires de l'IPS ont déclaré qu'avant mars 1998, c'étaient les agents de projets qui négociaient les accords avec les promoteurs et présentaient les propositions au Comité d'examen des accords, pour que la Direction générale les examine. Ils ont jugé ce processus non satisfaisant, parce que les promoteurs et les agents de projets finissaient par trop tenir au succès des propositions — en raison de leur énorme investissement en temps fait lors de la phase d'élaboration du projet — et les directeurs avaient ensuite de la difficulté à rejeter les projets.

11.330 En mars 1998, les cadres de l'IPS ont établi un nouveau processus d'examen des projets, selon lequel il appartenait aux agents de soumettre pour fins d'examen les propositions accompagnées de leur propre évaluation (habituellement sous la forme d'un document de réflexion) à une équipe de gestion élargie. Les équipes de gestion élargies, composées d'autres agents de projets et de directeurs, pouvaient recommander que le promoteur étoffe sa proposition ou que celle-ci soit approuvée.

11.331 Nous avons constaté qu'un peu plus de 60 p. 100 des dossiers de projet

renfermaient des évaluations dûment documentées. Aucun d'entre eux n'était assorti d'une analyse des risques effectuée en temps opportun ni de l'étude préalable obligatoire des répercussions environnementales. En outre, même si de nombreux promoteurs avaient conclu plusieurs accords dans le cadre de l'IPS, nous avons noté que DRHC n'avait pas vérifié s'ils avaient des dettes en souffrance à son égard.

11.332 Parmi les projets que nous avons vérifiés, une seule évaluation mentionnait explicitement le fait que le projet avait été cerné dans une étude sectorielle précédente.

Les critères d'admissibilité sont appliqués de façon approximative

11.333 Après avoir examiné les projets en fonction des critères essentiels des volets d'activités, nous avons découvert que les principaux critères d'admissibilité n'avaient été appliqués que de façon approximative; peu de projets satisfaisaient clairement à tous les critères d'admissibilité essentiels du volet d'activités sélectionné pour les financer. Nous avons constaté que 16 p. 100 des projets de notre échantillon (totalisant 662 000 $) n'étaient pas admissibles selon les critères du volet d'activités de l'IPS sélectionné pour leur financement.

11.334 Les volets d'activités retenus pour financer les projets étaient souvent interchangeables; certains projets auraient pu être financés en vertu de divers volets d'activités. Il est arrivé, dans certains cas, que les activités se poursuivent, à l'expiration d'un accord, grâce à des fonds versés dans le cadre d'un autre volet d'activités ou de sous-programme.

Approbations sans autorisation et approbations sans justification écrite

11.335 Les gestionnaires de l'IPS nous ont informés que jusqu'en 1998, le Comité d'examen des accords évaluait les propositions et approuvait les projets, lorsqu'il en avait le pouvoir, ou recommandait au Ministre de les approuver. Depuis 1998, l'équipe de gestion élargie recommande l'approbation des projets dans le cadre d'une réunion des directeurs. Les directeurs approuvent ensuite les projets (lorsqu'ils en ont le pouvoir), les rejettent ou en recommandent l'approbation à un sous-ministre adjoint, au sous-ministre ou au Ministre, selon la délégation des pouvoirs du Ministre relativement au Programme.

Nous avons constaté que les principaux critères d'admissibilité n'avaient été appliqués que de façon approximative.

11.336 Il n'était pas évident d'après la documentation au dossier que le processus fonctionnait de la manière décrite. Pour ce qui est des projets exigeant l'approbation du Ministre, seulement 40 p. 100 prouvaient qu'une approbation avait été obtenue. Dans une autre proportion de 40 p. 100, les projets avaient été approuvés par des personnes non autorisées ou encore il n'y avait pas de document donnant le nom de la personne les ayant approuvés. Pour le reste des projets, ou 20 p. 100, les représentants du Ministère croyaient avoir une autorisation permanente du Ministre pour les accords financés en vertu de crédits annuels du Parlement qui avaient été transformés ultérieurement en nouveaux accords financés à partir du Compte de l'assurance-emploi.

Parmi les projets de l'IPS qui ne nécessitaient pas l'approbation du Ministre, seule une approbation sur cinq était consignée en dossier.

11.337 Parmi les projets qui ne nécessitaient pas l'approbation du Ministre, seule une approbation sur cinq était consignée en dossier. La direction de l'IPS a indiqué que le Comité d'examen des accords avait justifié par écrit ses décisions, mais qu'une panne informatique généralisée, survenue en 1998, avait éliminé ces enregistrements. Le comité des directeurs, qui a été remplacé par le comité d'examen des

accords, ne justifiait pas par écrit ses décisions jusqu'à tout récemment.

Gestion et contrôle financiers

Renseignements essentiels souvent absents des accords de contribution

11.338 Des accords de contribution écrits existaient pour tous les projets. L'IPS s'est servie de formulaires normalisés, conformes aux directives du Conseil du Trésor quant à la définition claire des rôles et responsabilités, des modalités de paiement, des dépenses admissibles et des autres points pertinents.

11.339 Nous avons constaté que seulement 41 p. 100 des accords étaient tout à fait adéquats. Des renseignements essentiels manquaient dans 54 p. 100 des accords (comme la période de financement, le traitement des intérêts, l'existence obligatoire de comptes bancaires distincts et la conformité avec les règles sur les conflits d'intérêts) ou étaient contradictoires. Des agents autorisés avaient signé 95 p. 100 des accords.

Trente-huit pour cent des modifications avaient été apportées de façon inadéquate pour étendre la période de financement, alors que l'accord était déjà expiré.

Modifications rarement apportées de façon adéquate

11.340 Lorsqu'un accord est modifié, il est essentiel que les deux parties comprennent et acceptent les rôles et les responsabilités de chacune en vertu des nouvelles modalités. En ce qui concerne les deux tiers des accords modifiés, les motifs de la modification n'étaient pas clairement énoncés. De plus, nous avons rarement pu déterminer qui avait vraiment été responsable de l'approbation des modifications.

11.341 Les modifications se limitaient en majeure partie à un nouveau formulaire d'engagement financier signé par un directeur ou parfois par un agent de projet non autorisé. Dans seulement 20 p. 100 des cas, les accords étaient assortis de clauses modificatrices pertinentes, signées par les deux parties et indiquant leur consentement mutuel. Trente-huit pour cent des modifications avaient été apportées de façon inadéquate pour étendre la période de financement, alors que l'accord était déjà expiré.

Les avances n'ont pas toujours été traitées comme il se doit

11.342 Dans 78 p. 100 des projets pour lesquels des avances ont été versées, celles-ci n'étaient pas toutes fondées sur les prévisions de trésorerie communiquées par les promoteurs ou sur leur version révisée. Le plus souvent, les avances initiales étaient plutôt fondées sur les estimations de trésorerie produites par les agents de DRHC en vue de la préparation des formulaires d'engagement financier.

11.343 Les avances versées étaient conformes aux règles du Conseil du Trésor concernant les avances pouvant être versées dans seulement 33 p. 100 des cas. Dans le cas des projets financés sur plusieurs années, seul le tiers d'entre eux respectait clairement les règles du Conseil du Trésor applicables aux avances versées pour un nouvel exercice. Dans tous les cas sauf un, les avances ont été étayées par des demandes de remboursement avant que de nouvelles avances soient versées. Toutes les demandes d'avance ont été certifiées par des fonctionnaires autorisés en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Non-respect des modalités des accords de contribution

11.344 Les agents de l'IPS n'ont pas toujours veillé à ce que les promoteurs s'en tiennent aux modalités d'application de leurs accords de contribution ou à celles des volets d'activités dans le cadre desquels les projets étaient financés.

11.345 Comptes bancaires distincts. Les gestionnaires de l'IPS nous ont informés qu'ils décidaient souvent de ne pas faire respecter les exigences et les obligations contractuelles qui prévoient le maintien d'un compte bancaire distinct pour chaque projet. L'existence de

comptes distincts facilite le suivi des dépenses et des revenus. Qui plus est, des comptes distincts permettent de contrôler le montant des intérêts versés sur des fonds fédéraux que les promoteurs ont en main et empêchent la présentation de demandes de remboursement des mêmes dépenses en vertu d'autres accords. Lors de nos travaux de vérification, nous avons été incapables de déterminer la proportion des projets pour lesquels il existait des comptes bancaires distincts.

11.346 En ce qui concerne 87 p. 100 des accords de l'IPS, il est précisé que les intérêts que touchent les promoteurs sur des fonds versés par le gouvernement doivent être comptabilisés comme étant partie de la contribution de DRHC. Dans 69 p. 100 des projets pour lesquels les intérêts devaient être comptabilisés, il n'était pas clair que ceux-ci avaient été traités correctement, surtout lorsque les promoteurs avaient déclaré ne pas avoir touché d'intérêts bancaires. Dans le cadre de nos entrevues, les agents de projets ne nous ont pas fourni l'assurance que les promoteurs comptabilisaient, s'il y avait lieu, les intérêts versés sur les fonds fédéraux qui leur étaient confiés.

11.347 Partage des coûts d'acquisition d'immobilisations. Selon les modalités d'application du programme-cadre Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) en vertu duquel la majorité des accords de l'IPS sont négociés, les promoteurs doivent participer au coût d'acquisition de toute immobilisation. Nous avons constaté que cette exigence n'avait été respectée dans aucun cas. Pour la portion financée par les PEMS des projets inactifs de l'IPS que nous avons échantillonnés, nous avons constaté que la valeur des immobilisations acquises exclusivement à l'aide de fonds fédéraux s'élevait à 250 000 $.

11.348 Coûts admissibles. L'annexe B des accords de contribution précise, entre autres choses, les coûts admissibles et les montants qui doivent être affectés à chaque catégorie de dépenses admissibles. DRHC doit approuver la réaffectation de fonds entre les grandes catégories de coûts. Nous avons constaté que les accords avaient rarement été modifiés de manière à autoriser les promoteurs à dépasser les coûts convenus par catégorie. Par conséquent, les catégories de coûts étaient excédentaires pour 69 p. 100 des projets. Dans le reste des projets, soit 31 p. 100, il n'a pas été possible de voir si des excédents avaient été enregistrés, habituellement parce que les catégories précisées à l'annexe B ne correspondaient pas à celles des formulaires de demande de remboursement utilisés par les promoteurs.

11.349 Les dossiers ne renfermaient que très peu de renseignements détaillés sur les demandes de remboursement des dépenses, surtout dans le cas des projets plus anciens pour lesquels les promoteurs étaient tenus de ne présenter que les documents à l'appui les plus rudimentaires — ne présentant souvent que des chiffres sommaires, par catégorie de coût approuvée. D'après le peu de données à l'appui qui étaient disponibles, nous avons constaté que, pour les 49 projets inactifs de l'IPS de notre échantillon :

- DRHC a versé au moins 284 000 $ au titre de coûts engagés avant ou après la période de financement précisée dans les accords (voir la pièce 11.20);
- on a autorisé des dépenses totalisant 463 000 $ en apportant de façon inadéquate des modifications aux accords après leur expiration;
- DRHC a versé 59 000 $ au titre de coûts liés à des catégories non visées par les accords — comme des frais d'administration que le promoteur était tenu de payer en vertu de l'accord, des frais de location de matériel, des frais généraux non admissibles et des profits;
- DRHC a versé 179 000 $ au titre de dépenses non admissibles engagées dans des catégories de coûts approuvées.

Nous avons constaté que l'exigence selon laquelle le promoteur doit participer au coût d'acquisition de toute immobilisation n'avait été respectée dans aucun cas.

(On traite de ce genre de pratiques administratives aux paragraphes 11.77 à 11.80.)

11.350 Dans 92 p. 100 des projets, des agents non autorisés ont certifié certaines demandes de remboursement des dépenses en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.351 Remboursement de la TPS. DRHC ne rembourse pas la TPS que les promoteurs peuvent recouvrer auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (habituellement 50 p. 100 de la TPS versée). Les promoteurs doivent déclarer la TPS qu'ils peuvent se faire rembourser. Dans 56 p. 100 des projets, il était impossible d'établir clairement si la TPS avait été traitée comme il se doit. Dans de nombreuses demandes de remboursement, le promoteur n'a pas déclaré le montant total de TPS qu'il avait payé. Nous avons découvert d'autres demandes de remboursement dans lesquelles le promoteur avait fait payer à DRHC le montant intégral de la TPS. Il y a des dépenses pour lesquelles un promoteur ne paie peut-être pas la TPS (les salaires, par exemple) ou pour lesquelles un groupe non constitué en société ne peut se faire rembourser la TPS. Cependant, peu d'agents de projets avec qui nous nous sommes entretenus ont pu nous garantir que la TPS remboursable avait été comptabilisée comme il se devait par les promoteurs.

11.352 Partage des coûts des projets. Une grande caractéristique de la participation des secteurs à l'IPS, c'est que les partenaires se partagent les coûts du projet. Leur contribution peut être en nature (comme du temps ou des installations) ou en espèces (directement versée pour payer les dépenses admissibles). Le montant maximal de la contribution de DRHC est précisé dans les accords. En outre, dans la majorité des accords, le pourcentage maximal du total des coûts des projets qui constitue la part du gouvernement fédéral est inscrit, et il y est précisé que la contribution fédérale correspondra au moindre de la part en pourcentage et du montant maximal. Pour plus de précisions, de nombreux accords spécifient également la part minimale implicite des partenaires, en dollars et en pourcentage.

11.353 Dans 29 p. 100 des projets, nous avons constaté que les partenaires avaient omis de verser leur contribution minimale dont ils avaient convenu. DRHC a payé, pour les 49 projets de notre échantillon, 889 000 $ de plus que le montant maximal autorisé sans modifier officiellement les accords. La direction de l'IPS fait valoir que l'exigence selon laquelle les partenaires doivent verser une contribution minimale n'a pas à être

Pièce 11.20

Paiements de dépenses engagées avant ou après la période de financement

- **Le Réseau national des femmes dans les métiers et les technologies (WITT) a reçu 100 000 $ en vertu d'un accord conclu dans le cadre des Services d'adaptation sectoriels nationaux, afin d'évaluer son programme de technologie de la construction pour les femmes. Le promoteur a indiqué, dans une lettre, qu'avant le début de la période de financement visée par l'accord, en avril 1998, il avait déjà exécuté du travail évalué à 52 000 $. À notre avis, la demande de remboursement des coûts encourus pour cette partie du projet n'était pas admissible.**
- **Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme (CCRHT) a reçu une avance de 35 438 $, en vertu d'un accord d'aide à l'exécution. Quatre mois après la fin de la période de l'accord, en mars 1998, le promoteur a présenté une demande de remboursement totale de 8 523 $. Dans une note versée par la suite au dossier, l'agent de projet a autorisé le versement au promoteur d'un montant supplémentaire de 16 823 $, pour des dépenses engagées avant la période de l'accord. Après les ajustements, le CCRHT a remboursé la somme de 8 879 $ au receveur général.**

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

appliquée et qu'elle ne constitue qu'un moyen de s'assurer de leur participation.

Contrôle financier inadéquat

11.354 Selon les lignes directrices de l'IPS (1994), une première visite de contrôle doit avoir lieu dans les quatre semaines suivant le début d'un projet. D'autres visites peuvent être faites au besoin au cours du projet, en fonction de sa complexité et de son importance, de l'expérience du promoteur et de l'instabilité politique. Une dernière visite doit avoir lieu à la fin du projet, avant la présentation de la demande de remboursement finale. Nous nous attendions à constater une activité de suivi proportionnelle, pour chaque projet, au risque évalué.

11.355 Nous avons constaté que pour 96 p. 100 des projets, il n'existait pas de plan de suivi. En outre, les projets n'étaient pas suivis en temps opportun, en fonction des risques qu'ils présentaient. Les examens des demandes de remboursement effectués au bureau sont utiles, mais c'est avant tout les visites de contrôle financier qui permettent aux agents d'examiner les factures détaillées et de vérifier vraiment les demandes de remboursement. Dans 29 p. 100 de tous les projets (45 p. 100 des projets qui ont reçu moins de 150 000 $), les agents de projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier. En ce qui concerne les projets qui ont fait l'objet de visites de contrôle financier, il n'y a eu qu'une visite dans 59 p. 100 des cas, soit après l'expiration de l'accord et après que le paiement final ait été demandé. La pièce 11.21 montre le suivi qui à été effectué sur place dans le cas des trois projets de notre échantillon ayant la valeur la plus élevée.

11.356 Les gestionnaires du Programme nous ont informés qu'étant donné les relations suivies qui existent entre les agents de projets et les promoteurs, ils se fient largement pour l'IPS sur les examens des demandes de remboursement effectués au bureau (demandes souvent étayées par une copie du grand livre général du promoteur) comme solution de rechange aux visites de contrôle financier au cours du projet. Étant donné la nature et l'ampleur des problèmes de gestion financière que nous avons relevés au cours de notre vérification, nous sommes d'avis que le suivi au bureau des demandes de remboursement, combiné à une seule visite de contrôle financier après que le projet a pris fin et que tous les paiements ont été demandés, est insuffisant pour garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

Dans 29 p. 100 de tous les projets de l'IPS, les agents de projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier.

- Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu 6,5 millions de dollars pour un projet triennal. Il n'a reçu qu'une visite de contrôle financier – trois mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de projets ont examiné 10 reçus totalisant 33 000 $ et n'ont trouvé aucun problème.
- Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu un autre montant de 5,95 millions de dollars pour un projet triennal de perfectionnement des compétences. Une seule visite de contrôle financier a été effectuée, neuf mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de l'IPS ont examiné 11 reçus totalisant 485 700 $ et ont obtenu d'autres renseignements sur les contributions non financières.
- Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme a reçu 2,76 millions de dollars pour un projet triennal concernant les normes professionnelles et les normes de compétence. Une seule visite de contrôle financier lui a été rendue – deux mois après la fin du projet. Nous avons constaté que DRHC n'a pas contesté 3 contrats de plus de 25 000 $ n'ayant pas fait l'objet d'un appel d'offres, ni contesté des dépenses d'immobilisations de 119 586 $ dont le coût n'a pas été partagé conformément aux exigences; il n'a pas vérifié non plus la contribution requise du secteur.

Pièce 11.21

Contrôle financier sur place de trois projets ayant bénéficié des contributions les plus élevées

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

(On traite de ce genre de pratiques administratives aux paragraphes 11.77 à 11.80.)

11.350 Dans 92 p. 100 des projets, des agents non autorisés ont certifié certaines demandes de remboursement des dépenses en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.351 Remboursement de la TPS. DRHC ne rembourse pas la TPS que les promoteurs peuvent recouvrer auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (habituellement 50 p. 100 de la TPS versée). Les promoteurs doivent déclarer la TPS qu'ils peuvent se faire rembourser. Dans 56 p. 100 des projets, il était impossible d'établir clairement si la TPS avait été traitée comme il se doit. Dans de nombreuses demandes de remboursement, le promoteur n'a pas déclaré le montant total de TPS qu'il avait payé. Nous avons découvert d'autres demandes de remboursement dans lesquelles le promoteur avait fait payer à DRHC le montant intégral de la TPS. Il y a des dépenses pour lesquelles un promoteur ne paie peut-être pas la TPS (les salaires, par exemple) ou pour lesquelles un groupe non constitué en société ne peut se faire rembourser la TPS. Cependant, peu d'agents de projets avec qui nous nous sommes entretenus ont pu nous garantir que la TPS remboursable avait été comptabilisée comme il se devait par les promoteurs.

11.352 Partage des coûts des projets. Une grande caractéristique de la participation des secteurs à l'IPS, c'est que les partenaires se partagent les coûts du projet. Leur contribution peut être en nature (comme du temps ou des installations) ou en espèces (directement versée pour payer les dépenses admissibles). Le montant maximal de la contribution de DRHC est précisé dans les accords. En outre, dans la majorité des accords, le pourcentage maximal du total des coûts des projets qui constitue la part du gouvernement fédéral est inscrit, et il y est précisé que la contribution fédérale correspondra au moindre de la part en pourcentage et du montant maximal. Pour plus de précisions, de nombreux accords spécifient également la part minimale implicite des partenaires, en dollars et en pourcentage.

11.353 Dans 29 p. 100 des projets, nous avons constaté que les partenaires avaient omis de verser leur contribution minimale dont ils avaient convenu. DRHC a payé, pour les 49 projets de notre échantillon, 889 000 $ de plus que le montant maximal autorisé sans modifier officiellement les accords. La direction de l'IPS fait valoir que l'exigence selon laquelle les partenaires doivent verser une contribution minimale n'a pas à être

Pièce 11.20

Paiements de dépenses engagées avant ou après la période de financement

- **Le Réseau national des femmes dans les métiers et les technologies (WITT) a reçu 100 000 $ en vertu d'un accord conclu dans le cadre des Services d'adaptation sectoriels nationaux, afin d'évaluer son programme de technologie de la construction pour les femmes. Le promoteur a indiqué, dans une lettre, qu'avant le début de la période de financement visée par l'accord, en avril 1998, il avait déjà exécuté du travail évalué à 52 000 $. À notre avis, la demande de remboursement des coûts encourus pour cette partie du projet n'était pas admissible.**
- **Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme (CCRHT) a reçu une avance de 35 438 $, en vertu d'un accord d'aide à l'exécution. Quatre mois après la fin de la période de l'accord, en mars 1998, le promoteur a présenté une demande de remboursement totale de 8 523 $. Dans une note versée par la suite au dossier, l'agent de projet a autorisé le versement au promoteur d'un montant supplémentaire de 16 823 $, pour des dépenses engagées avant la période de l'accord. Après les ajustements, le CCRHT a remboursé la somme de 8 879 $ au receveur général.**

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

appliquée et qu'elle ne constitue qu'un moyen de s'assurer de leur participation.

Contrôle financier inadéquat

11.354 Selon les lignes directrices de l'IPS (1994), une première visite de contrôle doit avoir lieu dans les quatre semaines suivant le début d'un projet. D'autres visites peuvent être faites au besoin au cours du projet, en fonction de sa complexité et de son importance, de l'expérience du promoteur et de l'instabilité politique. Une dernière visite doit avoir lieu à la fin du projet, avant la présentation de la demande de remboursement finale. Nous nous attendions à constater une activité de suivi proportionnelle, pour chaque projet, au risque évalué.

11.355 Nous avons constaté que pour 96 p. 100 des projets, il n'existait pas de plan de suivi. En outre, les projets n'étaient pas suivis en temps opportun, en fonction des risques qu'ils présentaient. Les examens des demandes de remboursement effectués au bureau sont utiles, mais c'est avant tout les visites de contrôle financier qui permettent aux agents d'examiner les factures détaillées et de vérifier vraiment les demandes de remboursement. Dans 29 p. 100 de tous les projets (45 p. 100 des projets qui ont reçu moins de 150 000 $), les agents de projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier. En ce qui concerne les projets qui ont fait l'objet de visites de contrôle financier, il n'y a eu qu'une visite dans 59 p. 100 des cas, soit après l'expiration de l'accord et après que le paiement final ait été demandé. La pièce 11.21 montre le suivi qui à été effectué sur place dans le cas des trois projets de notre échantillon ayant la valeur la plus élevée.

Dans 29 p. 100 de tous les projets de l'IPS, les agents de projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier.

11.356 Les gestionnaires du Programme nous ont informés qu'étant donné les relations suivies qui existent entre les agents de projets et les promoteurs, ils se fient largement pour l'IPS sur les examens des demandes de remboursement effectués au bureau (demandes souvent étayées par une copie du grand livre général du promoteur) comme solution de rechange aux visites de contrôle financier au cours du projet. Étant donné la nature et l'ampleur des problèmes de gestion financière que nous avons relevés au cours de notre vérification, nous sommes d'avis que le suivi au bureau des demandes de remboursement, combiné à une seule visite de contrôle financier après que le projet a pris fin et que tous les paiements ont été demandés, est insuffisant pour garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

Pièce 11.21

Contrôle financier sur place de trois projets ayant bénéficié des contributions les plus élevées

- **Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu 6,5 millions de dollars pour un projet triennal. Il n'a reçu qu'une visite de contrôle financier – trois mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de projets ont examiné 10 reçus totalisant 33 000 $ et n'ont trouvé aucun problème.**
- **Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu un autre montant de 5,95 millions de dollars pour un projet triennal de perfectionnement des compétences. Une seule visite de contrôle financier a été effectuée, neuf mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de l'IPS ont examiné 11 reçus totalisant 485 700 $ et ont obtenu d'autres renseignements sur les contributions non financières.**
- **Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme a reçu 2,76 millions de dollars pour un projet triennal concernant les normes professionnelles et les normes de compétence. Une seule visite de contrôle financier lui a été rendue – deux mois après la fin du projet. Nous avons constaté que DRHC n'a pas contesté 3 contrats de plus de 25 000 $ n'ayant pas fait l'objet d'un appel d'offres, ni contesté des dépenses d'immobilisations de 119 586 $ dont le coût n'a pas été partagé conformément aux exigences; il n'a pas vérifié non plus la contribution requise du secteur.**

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

Les données sur les résultats étaient insuffisantes dans les dossiers de 91 p. 100 des projets de l'IPS; les promoteurs de 85 p. 100 des projets ont omis de présenter le rapport final obligatoire.

11.357 Le Ministère a découvert des paiements incorrects au cours du suivi et certains ont été corrigés. Cependant, dans de nombreux cas, le promoteur ne reçoit qu'une mise en garde contre les dépenses non admissibles qu'il pourrait engager dans le cadre de projets à venir ou est informé qu'il devra rembourser DRHC dans le cadre de l'exécution d'un autre accord. À notre avis, cette pratique est inadéquate. Dans le cas de 67 p. 100 des projets qui nécessitaient une contribution minimale du secteur, les dossiers ne renfermaient aucun document détaillé relatif aux contributions en nature ou en espèces déclarées par le promoteur ni aucun renseignement sur les vérifications faites à cet effet. Aucun des dossiers des projets n'avait été fermé correctement (c'est-à-dire après avoir fait un rapprochement des avances et des demandes de remboursement, vérifié les demandes de remboursement et les revenus, déterminé les dépenses non admissibles, recouvré les trop-payés, terminé tous les rapports). En outre, seulement 18 p. 100 des dossiers renfermaient des rapports de suivi des activités.

Résultats des projets

Résultats des projets non consignés au dossier

11.358 Les accords que nous avons vérifiés précisaient les réalisations prévues. Toutefois, nous avons constaté que les données sur les résultats étaient insuffisantes dans les dossiers de 91 p. 100 des projets. Dans 68 p. 100 des cas, nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle les réalisations requises auraient eu lieu. En outre, les promoteurs de 85 p. 100 des projets ont omis de présenter le rapport final obligatoire.

11.359 Nous avons trouvé, dans les dossiers, très peu de rapports d'évaluation finale rédigés avant janvier 2000, date où la direction a resserré les exigences en matière de rapports. Les dossiers renferment peu d'éléments prouvant que les gestionnaires de l'IPS étaient au courant des résultats obtenus par les promoteurs.

Mesure de l'efficacité et rapports

Le Ministère a pris certaines mesures en réponse à une évaluation de 1997

11.360 Un rapport d'évaluation de l'IPS a été publié en novembre 1997. La méthode d'évaluation comprenait des entrevues, un dépouillement des publications pertinentes, des études de cas et des enquêtes. À notre avis, la méthode convenait à la nature des résultats du Programme examinés.

11.361 Selon cette évaluation, les programmes parrainés par les conseils sectoriels provoquaient des changements systémiques — ils contribuent à l'établissement d'une culture de la formation, à l'accroissement de l'intérêt des employeurs à l'égard de la formation et des normes, à l'augmentation des niveaux de compétences de la main-d'oeuvre et à l'intégration au marché du travail. On notait aussi une légère amélioration de la productivité et de la rentabilité. L'évaluation montrait que la démarche utilisée était bien vue du grand public, que les employeurs et les employés appuyaient le partenariat sectoriel et que la raison d'être de l'IPS n'avait pas diminué.

11.362 Toutefois, l'évaluation a également fait ressortir que les accords de l'IPS contenaient peu de précisions sur l'incidence et les effets prévus et peu de dispositions sur la collecte de données et l'évaluation continues. À vrai dire, le rapport d'évaluation indiquait que les promoteurs ne se considéraient pas comme étant responsables de l'incidence et des effets prévus de l'IPS; les secteurs n'appuyaient pas suffisamment l'obligation de rendre compte et il manquait des données pertinentes sur les résultats. Les auteurs de l'évaluation réclamaient des exigences plus

rigoureuses en matière de rapports, pour que les engagements à l'égard des résultats soient plus clairs, et des stratégies d'évaluation du rendement des secteurs au chapitre de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'IPS.

11.363 L'évaluation a souligné la nécessité de faire connaître les activités et expériences de chaque conseil sectoriel, afin d'éviter le double emploi et de renforcer les interventions de tous les conseils sectoriels. La promotion des produits et services des conseils sectoriels était particulièrement faible. Souvent, elle n'était pas faite en temps opportun. Selon l'évaluation, le Programme est peu connu et le taux de participation est encore faible. Les conseils sectoriels participants ne progressent que lentement vers l'autonomie. Le délai de trois ans prévu pour que soit atteinte l'autonomie opérationnelle de base ne semblait pas réaliste pour la majorité des secteurs.

11.364 Par la suite, le groupe de l'IPS a tenté de résoudre le problème des communications intersectorielles, en partie en encourageant davantage le travail de l'Alliance des conseils sectoriels. Afin de favoriser l'autonomie des conseils sectoriels, il a restructuré son modèle de financement en supprimant la formule du financement décroissant (financement intégral des étapes du lancement et des premières opérations), en assurant le financement de base pendant une période plus longue (jusqu'à cinq ans au lieu de trois) et en demandant aux conseils de constituer des fonds de réserve sur lesquels reposerait ensuite leur indépendance financière. Une disposition a également été insérée dans les accords subséquents, en vue de la promotion des produits des conseils sectoriels. Les réponses aux recommandations sur la mesure des résultats et l'obligation de rendre compte des promoteurs sont toujours en cours de planification.

Commentaires de clôture

11.365 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de la gestion de l'Initiative des partenariats sectoriels comportait des lacunes graves. Nous avons également constaté le non-respect des exigences de l'article 34 (attestation des demandes de remboursement des dépenses) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la politique du Conseil du Trésor sur le traitement des avances.

11.366 Dans son évaluation de l'IPS, le Ministère a constaté des progrès au chapitre de la création de partenariats, mais également des faiblesses importantes pour ce qui est de la communication par les promoteurs des renseignements nécessaires à la mesure des résultats des projets. Notre vérification appuie cette constatation. Même si le groupe de l'IPS a planifié l'amélioration de sa collecte de données sur les résultats auprès des promoteurs, ces mesures doivent encore être mises en oeuvre dans le cadre des accords.

Une évaluation effectuée en 1997 a révélé que l'IPS était peu connue et que le taux de participation était encore faible et, de plus, que les conseils sectoriels participants ne progressaient que lentement vers l'autonomie.

Mesures correctives pour combler les lacunes

11.367 Nous avons vérifié les projets de l'IPS terminés à la fin de décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées lors de notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

11.368 La direction de l'IPS soutient que dans la gestion du Programme, elle doit assurer un équilibre entre trois facteurs : établir et maintenir des partenariats,

assurer des produits et des projets de qualité et contrôler les coûts. Cependant, nous croyons que la direction de l'IPS doit aussi s'efforcer constamment d'obtenir et de maintenir un équilibre approprié entre une gestion prudente des fonds publics et la création, la promotion et le maintien des partenariats établis dans le cadre de ce programme. Notre vérification indique qu'elle n'a pas atteint cet équilibre au cours de la période se terminant en décembre 1999.

Conclusion

11.369 Développement des ressources humaines Canada mène ses activités à partir des directives émises par le Parlement, par l'entremise de son ministre, par le Cabinet et les comités du Cabinet, comme le Conseil du Trésor, et par un certain nombre d'autres centres du gouvernement, et à partir de l'orientation fournie par le greffier du Conseil privé, en tant que chef de la fonction publique. Les décisions de diminuer les effectifs, de réduire les budgets et de restructurer DRHC ont été prises à l'extérieur du Ministère. Les directives concernant des politiques et des programmes particuliers sont énoncées par le Parlement et le Cabinet. Les directives en matière d'administration financière proviennent du Parlement, et d'autres directives, plus précises, du Conseil du Trésor. Les facteurs qui ont contribué aux problèmes associés à la gestion des programmes de subventions et de contributions n'étaient pas uniquement attribuables au Ministère.

11.370 Au cours des années 1990, les directives centrales encourageant les gestionnaires à innover et à améliorer le service en réduisant la bureaucratie se sont souvent traduites par des messages contradictoires aux gestionnaires fédéraux. Dans leurs rapports au Premier ministre, les greffiers du Conseil privé ont souvent souligné qu'il fallait améliorer le service, la communication et le moral du personnel, mais ils ont rarement traité de gestion financière. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est éloigné des politiques détaillées, utilisant moins les approbations préalables des transactions et misant davantage sur des politiques et lignes directrices générales ainsi que sur le partage des meilleures pratiques. Le Secrétariat recevait des renseignements moins détaillés sur les activités des ministères.

11.371 Les initiatives à l'intérieur de DRHC qui mettent l'accent sur la prestation de service, l'habilitation des employés locaux et la réduction de la multitude de manuels offrant des directives au personnel étaient conformes aux orientations et aux mesures mises de l'avant par le greffier et le secrétaire du Conseil du Trésor. Aucun ne préconisait l'insouciance et l'irresponsabilité à l'égard des dépenses de fonds publics. Pourtant, les éléments fondamentaux de l'administration publique que sont la diligence et la responsabilité n'ont pas reçu l'attention voulue. En raison de son rôle de surveillance réduit, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas pris conscience immédiatement des problèmes à DRHC relatifs à la gestion des subventions et des contributions.

11.372 Au cours des années 1990, la capacité de DRHC à gérer adéquatement ses programmes de subventions et de contributions a diminué. Il a perdu des employés chevronnés, les directives n'étaient pas à jour, le personnel n'a pas reçu la formation ou l'appui voulus et les principaux mécanismes de contrôle et structures de reddition de comptes s'étaient affaiblis. La direction actuelle reconnaît ces lacunes et prend un certain nombre de mesures pour les combler.

11.373 Notre vérification de quatre programmes nous a permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 de DRHC, et de les faire porter sur d'autres éléments. Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion des quatre programmes vérifiés pour la période se terminant en décembre 1999 présentait de graves lacunes. En particulier, ces lacunes avaient trait aux aspects clés des processus de sélection et d'approbation de projet ainsi qu'à la gestion et au contrôle financiers des projets, y compris le non-respect de la politique du Conseil du Trésor et des exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans tous les programmes, les pratiques administratives déficientes ont donné lieu à un traitement inapproprié des paiements et des avances

et à une surveillance insuffisante des projets.

11.374 Nous avons constaté que nous pouvions nous fier à la vérification interne de 1999 pour décrire les lacunes systémiques de la gestion des subventions et des contributions par DRHC. La vérification interne n'était pas conçue de façon à étendre ses constatations aux dépenses des programmes ni à la gestion de programmes particuliers.

11.375 Au début des années 1990, le service de la vérification interne a signalé à la direction, à deux reprises, que l'approche du Ministère en matière de gestion des subventions et des contributions comportait des lacunes importantes. Mais la haute direction n'a pas pris de mesures correctives. Comme la direction n'a pas donné suite aux rapports sur le contrôle déficient, le problème s'est aggravé et généralisé par la suite.

11.376 La vérification interne est un outil valable qui permet à la direction de relever les faiblesses dans ses systèmes de contrôle et elle offre un guide des mesures appropriées à prendre. Cette fonction doit être protégée et appuyée par la direction. La vérification interne doit se faire de façon indépendante et selon des normes professionnelles rigoureuses. De plus, la direction doit porter une attention minutieuse aux constatations de la vérification interne.

11.377 La direction de DRHC progresse bien vers la tenue des engagements qu'elle a pris dans son Plan d'action en six points et dans d'autres plans formulés afin de régler les problèmes relevés. Le Ministère met en œuvre un plan afin de recruter des employés et de leur donner les outils nécessaires. Il a mis au point de nouveaux modèles organisationnels en vue de la gestion de projets au niveau local et il procède actuellement à la dotation de nouveaux postes. Toutefois, comme la direction le reconnaît, il faudra soutenir ces efforts de façon continue et assurer une surveillance rigoureuse pour pouvoir apporter des améliorations durables. Un système novateur de suivi du rendement a été mis en œuvre afin de surveiller le rendement et les progrès réalisés.

11.378 La gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats doit être améliorée. Aucun des programmes que nous avons vérifiés ne mesurait de façon uniforme les résultats des projets. Dans le cas du FTCE/FCCE et de JSC, les résultats des projets étaient définis en termes mesurables, mais cela n'était pas reflété dans la mesure des résultats et dans les rapports. Dans le cas des deux autres programmes, les objectifs sont généraux et n'ont pas été définis en termes de réalisations et de résultats mesurables. Bien que l'on prévoie pour l'IPS d'améliorer la collecte d'informations sur les résultats obtenus des promoteurs, ces améliorations doivent encore être mises en œuvre.

11.379 Il faut mieux utiliser l'information disponible afin d'apporter les ajustements et les améliorations à la conception et à l'exécution des programmes. Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été évalués, mais l'évaluation du FTCE était préliminaire et l'autre évaluation prévue de ce programme et du FCCE n'a pas été faite. Un cadre d'évaluation du PPDS est en voie d'élaboration et l'évaluation reste à faire. Les constatations relatives aux évaluations du FTCE et de l'IPS ont donné lieu à certains changements. Pour évaluer ces programmes, il faut examiner les questions difficiles de la justification et de l'efficacité du programme afin de bien alimenter le débat public sur la valeur des programmes.

11.380 Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées nous a demandé d'examiner les moyens à prendre pour établir un équilibre entre une prestation des programmes efficace et souple et l'assurance d'une saine gestion

financière. Dans le cadre du plan d'action, le Ministère s'est penché sur ce point.

11.381 Pour régler la question des exigences souvent contradictoires imposées aux fonctionnaires, il faut avant tout s'assurer que la capacité d'exécuter les programmes est en place. Le Ministère reconnaît que la capacité d'exécuter ses programmes de subventions et de contributions n'était pas en place. Il a défini un certain nombre de mesures visant à améliorer cette capacité. Certaines questions demeurent sans réponse quant au niveau de dotation approprié pour administrer les subventions et les contributions.

11.382 Il est important que DRHC collabore avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de réaliser les études sur la charge de travail et de définir des points de repère en vue de la prestation de ces types de programmes.

11.383 Les gestionnaires et les agents de projets doivent jouir d'une certaine souplesse pour exécuter leurs fonctions. Mais cette latitude s'accompagne de la nécessité de bien définir les attentes afin que tous comprennent ce qui doit être offert, et comment. Des pouvoirs discrétionnaires accrus exigent une reddition de comptes rigoureuse relativement aux pouvoirs discrétionnaires exercés et aux résultats obtenus.

11.384 Le jugement que l'on demande aux fonctionnaires d'exercer est en fait la partie la plus difficile de l'équilibre à établir entre efficience, souplesse et contrôle. Tous les programmes de subventions et de contributions ne comportent pas le même risque, tout comme les mêmes projets à l'intérieur d'un programme. Il faut faire preuve de jugement pour évaluer le risque et déterminer de quelle façon le gérer. Pour ce qui est des programmes de subventions et de contributions, nous nous attendons à ce que les contrôles clés s'appliquent à tous les projets. Certaines propositions peuvent être évaluées en quelques minutes tandis que d'autres peuvent prendre plusieurs jours. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires sont responsables des décisions qu'ils prennent, et ces décisions doivent être versées au dossier du projet. La documentation de petits projets à faible risque prendra peu de temps, mais pour de grands projets, cette activité en exigera beaucoup plus. En mars 2000, nous avons publié le document intitulé *Cadre d'évaluation des risques pour les programmes de subventions et de contributions* afin d'offrir aux gestionnaires et au personnel un outil d'évaluation et de gestion des risques et de mettre à la disposition des parlementaires une méthode d'examen du rendement de ces programmes.

11.385 Il n'y a aucune réponse simple à savoir ce qui constitue l'équilibre idéal. Comme les résultats de notre vérification le démontrent, il faut absolument que des contrôles clés soient en place et que des normes minimales soient respectées. Il faut aussi préciser que ces contrôles constituent une exigence et que cette réalité soit comprise par le personnel. Les fonctionnaires disposeront alors des éléments fondamentaux leur permettant d'innover dans le contexte de l'exécution des programmes et de trouver l'équilibre le plus approprié entre une prestation des programmes efficace et souple et une saine gestion financière.

Réponse sommaire du Ministère : *En résumé, DRHC prend au sérieux tous les points soulevés dans le rapport du vérificateur général et dans la vérification interne des programmes de subventions et de contributions effectuée en 1999. Le Ministère est déterminé à tirer parti des améliorations déjà apportées dans sa gestion des programmes de subventions et de contributions. Il exécutera son plan d'action et terminera les autres mesures entreprises depuis l'annonce du Plan d'action. En outre, pour faire suite à ce rapport, DRHC prend des mesures additionnelles pour renforcer les actions entreprises. Il continuera de collaborer*

avec tous les intéressés afin de réaliser un juste équilibre entre des services qui répondent aux besoins des clients et la gestion prudente des deniers publics.

Les réponses du Ministère à chaque recommandation et ses commentaires globaux sont intégrés dans la Partie I du chapitre, à la suite du paragraphe 11.149.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification visait à déterminer :

- la mesure dans laquelle on peut se fier aux résultats de la vérification interne effectuée par DRHC en 1999 et à son système de suivi du rendement;
- les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre des mesures correctives prévues dans son Plan d'action;
- la pertinence du cadre de contrôle du Ministère pour la gestion des programmes de subventions et de contributions sélectionnés pour notre vérification;
- les moyens utilisés par DRHC pour évaluer les résultats obtenus avec les programmes de subventions et de contributions sélectionnés et pour en rendre compte;
- si le Ministère se conformait aux autorisations financières applicables comme celles prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor.

Étendue et méthode

Notre vérification portait sur la gestion des programmes de subventions et de contributions de DRHC. Nous avons fait une vérification détaillée de quatre programmes : le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE); le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC); le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) et l'Initiative des partenariats sectoriels (IPS). En plus d'examiner la gestion des différents projets de chaque programme, nous avons examiné les caractéristiques des programmes et la mesure des résultats des projets et des programmes.

Nous avons sélectionné des projets qui, à quelques exceptions près, avaient pris fin au plus tard le 31 décembre 1999. Cela nous a permis de vérifier les projets sur toute la durée de leur cycle de vie et de faire une évaluation indépendante de la nature et de l'étendue des problèmes que le Ministère devait régler à la suite de sa vérification interne de 1999. Nous avons choisi tous les projets de haute valeur et prélevé des échantillons aléatoires stratifiés pour les autres projets faisant partie des populations que nous avons examinées. Nos résultats sont fiables 19 fois sur 20, avec une marge d'erreur de plus ou moins 10 p. 100.

Dans les quatre programmes, nous avons examiné les dossiers des projets en nous appuyant sur nos critères de vérification. Afin de compléter notre examen des dossiers et de valider nos constatations sur chaque dossier, nous avons interviewé des agents de projets et d'autres personnes responsables de la gestion des projets. Les programmes FTCE/FCCE et JSC comprenaient les projets gérés par les bureaux locaux de DRHC de tout le pays. Nous avons visité la plupart des bureaux locaux responsables des projets inclus dans nos échantillons. Quant aux endroits qu'il n'était pas rentable de visiter, nous avons demandé que les dossiers de projet soient transmis au bureau local le plus proche que nous nous proposions de visiter, ou à notre bureau d'Ottawa. Nous avons aussi visité six bureaux régionaux dans l'Est du Canada et demandé de l'information au bureau régional de la Colombie-Britannique.

Nous avons évalué les mesures correctives prises par le Ministère à la suite de sa vérification interne de 1999 afin de déterminer si elles pouvaient régler adéquatement les problèmes relevés dans chaque programme dans le cadre de notre vérification. Nous avons examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action en six points du Ministère et d'autres initiatives qui s'y rattachent.

Pour évaluer les mesures correctives prises ou prévues par le Ministère, nous avons examiné les documents internes qu'il nous a fournis, interviewé ses représentants et examiné ses méthodes de suivi et de communication des résultats des améliorations apportées à la gestion des programmes de subventions et de contributions.

Enfin, nous avons interviewé des cadres supérieurs, anciens et actuels, du Ministère afin qu'ils nous disent ce qui, selon eux, expliquait les problèmes de DRHC. Nous avons aussi revu les rapports de vérification interne antérieurs, les documents relatifs aux diverses initiatives de la direction ainsi que les comptes rendus de réunion des principaux comités du Ministère.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Les objectifs des programmes de subventions et de contributions doivent être clairement définis. Les critères d'admissibilité doivent être pertinents et conformes aux objectifs des programmes, au mandat conféré au Ministère par la loi et aux exigences des organismes centraux.
- Des procédures appropriées doivent être établies de manière à assurer que les projets sélectionnés pour financement soient ceux qui sont le plus susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs du programme. Ces procédures doivent être documentées et suivies.
- Les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis et transparents.
- Le Ministère doit avoir la capacité de mettre les programmes en œuvre.
- Le Ministère doit surveiller comme il se doit les subventions et les contributions approuvées et il doit communiquer les résultats de cette surveillance. De plus, il doit déterminer les trop-payés et les remboursements en temps opportun.
- Les contrôles financiers et les contrôles de gestion des dépenses de programme doivent être conformes aux politiques gouvernementales et à la législation pertinentes.
- Un cadre redditionnel de programme, y compris la mesure et la communication du rendement, doit être élaboré et clairement communiqué. Ce cadre doit préciser qui est responsable de l'obtention des résultats et du respect des exigences des programmes.
- Le Ministère doit mesurer et surveiller le rendement et faire rapport à ce sujet au Parlement. Les activités d'évaluation de programme doivent être soigneusement coordonnées avec les vérifications internes.
- Pour les programmes de transfert, les subventions ne doivent être réservées qu'aux seuls cas où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des transferts inconditionnels.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrrados
Directeurs principaux : Theresa Duk et Henno Moenting
Directeurs : Jim Blain, Robert Cook, Lilian Goh, Sylvie Paré et Suzanne Therrien

Denise Battala
Julie Charron
Doreen Deveen
Susan Gomez
Jayne Hinchliff-Milne
Josée Labelle
Maurice Laplante
Michelle Lavallée
Jo Ann Little
John Pritchard
Francis Séguin
Don Smith
Frances Smith
Chantal Thibaudeau
Daniel Thompson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Theresa Duk ou M. Henno Moenting.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 12

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/2-12F
ISBN 0-662-85049-1

English copies also available

Chapitre 12

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Table des matières

	Page
Points saillants	12-5
Introduction	12-7
Objet de l'étude	12-9
Observations	12-9
Évaluations des valeurs et de l'éthique	12-9
Le Rapport Tait	12-9
Consultations des cadres intermédiaires	12-10
Sondage du Conseil du Trésor auprès des fonctionnaires	12-11
Évaluation de la capacité de contrôle	12-12
La plupart des initiatives visant à promouvoir les valeurs et l'éthique en sont à leurs premières étapes	12-12
Initiatives interministérielles	12-12
Principales initiatives ministérielles en matière de valeurs et d'éthique	12-15
Principaux défis sur le plan des valeurs et de l'éthique	12-17
Renforcement des responsabilités à l'égard de l'éthique	12-17
Le leadership des parlementaires	12-17
Le leadership des ministres	12-18
Le leadership dans les entités fédérales	12-20
Élaboration de valeurs et d'une éthique communes	12-21
Énoncé des principes de la fonction publique	12-21
Attribution d'une priorité aux éléments clés des valeurs et de l'éthique	12-23
Mesures à prendre dans l'immédiat pour renforcer les prises de décisions éthiques	12-25
Conseils relatifs à l'interaction entre le secteur public et le secteur privé	12-26
Évaluations et redditions de comptes objectives	12-27
Expression des préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique	12-27
Intervention de bonne foi	12-27
Ombudsmans	12-29
Meilleures pratiques	12-29
Conclusion	12-31
Priorités et cadre d'action	12-31
À propos de l'étude	12-38

Page

Pièces

12.1 Mécanismes de contrôle et approches liées aux valeurs et à l'éthique qui sont nécessaires pour assurer la probité au sein du gouvernement 12-7
12.2 Principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique recommandées dans le rapport Tait 12-10
12.3 Résultats du sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux concernant les valeurs et l'éthique 12-11
12.4 Éléments éthiques d'importantes initiatives ministérielles 12-15
12.5 Responsabilités des dirigeants politiques 12-17
12.6 Responsabilités des gestionnaires 12-20
12.7 Caractéristiques principales du leadership éthique dans le secteur public 12-21
12.8 Études de cas hypothétiques sur les dilemmes relatifs aux valeurs et à l'éthique en milieu de travail 12-22
12.9 Catégorie de valeurs 12-24
12.10 Série possible de principes régissant l'interaction entre le secteur public et le secteur privé 12-27
12.11 Meilleures pratiques et points de référence 12-30
12.12 Cadre d'action 12-32

Annexes

A Éléments possibles d'un cadre d'éthique proposé dans le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995 12-41
B Principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique depuis notre rapport de mai 1995 12-42
C Buts et principes du Code de déontologie parlementaire recommandé par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes 12-44
D Royaume-Uni — Les sept principes de la vie publique 12-45
E Le code de la fonction publique (Civil Service Code) du Royaume-Uni 12-46

Bibliographie 12-48

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Points saillants

12.1 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs saines et de l'éthique au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.2 Il faut engager un dialogue approfondi et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Nous proposons un cadre d'action comportant huit mesures prioritaires, et suggérons de commencer par les deux priorités suivantes :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
  - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
  - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

12.3 Des valeurs et une éthique saines sont essentielles au maintien de la probité. Le secteur public fédéral dispose d'une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique, mais cela ne devrait pas être tenu pour acquis. Le gouvernement prend actuellement une série de mesures pour préserver cette assise, mais la plupart d'entre elles sont d'une envergure restreinte ou en sont à une étape préliminaire. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles. Le leadership des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires constitue une condition préalable au succès.

12.4 Le gouvernement fédéral doit établir un plan de mise en œuvre assorti d'échéances afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Contexte et autres observations

12.5 Notre étude portait sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques conformes à l'intérêt public. Ces initiatives constitueraient une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales.

12.6 Le rapport de mai 1995 que nous avons présenté au Parlement comporte un chapitre intitulé « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ». En 1996, le gouvernement a publié *De solides assises —Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). Ces deux documents ont contribué à former un consensus sur les questions relatives aux valeurs et à l'éthique qui doivent être réglées dans la fonction publique fédérale.

12.7 Il incombe à tous les membres du secteur public fédéral et des entreprises du secteur privé, ainsi qu'aux organismes et aux particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec celui-ci, de veiller à ce que les décisions prises soient conformes à l'éthique.

12.8 D'importants changements ont actuellement lieu dans la façon dont le gouvernement structure et exécute ses programmes. Parmi ces changements, mentionnons la déréglementation, la réduction de l'effectif, une délégation accrue de pouvoirs décisionnels aux fonctionnaires dans les régions, l'impartition, ainsi que la conclusion de partenariats avec le secteur privé. L'État a en outre recours à des technologies nouvelles, et son effectif devient plus mobile et diversifié. De ce fait, il se fonde de plus en plus sur de solides assises en matière de valeurs et d'éthique pour prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt public.

12.9 Dans le cadre des efforts de saine gestion qui sont déployés, plusieurs ministères mettent en œuvre d'importantes initiatives en matière de valeurs et d'éthique. D'autres considèrent que l'élaboration de ce genre d'initiatives ne constitue pas une haute priorité. Nous croyons que toutes les entités devraient évaluer objectivement les questions relatives aux valeurs et à l'éthique, et en rendre compte.

Les réponses du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du conseiller en éthique sont insérées à la fin du présent chapitre. Tous sont d'accord avec notre évaluation des initiatives en cours et ils reconnaissent qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir.

Introduction

12.10 La probité (ou l'honnêteté) au sein du gouvernement est un sujet qui a toujours préoccupé les vérificateurs généraux dans les démocraties parlementaires. On arrive à maintenir cette probité grâce à des contrôles financiers et de gestion efficaces par rapport au coût, et à des méthodes qui reposent sur des valeurs saines et sur l'éthique. La présente étude est axée sur des méthodes fondées sur les valeurs et l'éthique. D'autres chapitres du Rapport portent sur les contrôles financiers et de gestion.

12.11 Des valeurs saines et l'éthique sont essentielles au maintien de la probité. Le gouvernement fédéral prend des mesures pour préserver des valeurs saines et l'éthique au sein du secteur public. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles.

12.12 On accumule de plus en plus d'expérience sur la manière de promouvoir le mieux possible les valeurs et l'éthique au gouvernement. Ainsi, de grandes entreprises et certains ministères ont lancé de vastes programmes d'éthique. Ces derniers reconnaissent qu'on ne peut s'attendre à ce que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient à elles seules une garantie de probité. Il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre les contrôles financiers et de gestion, d'une part, et les méthodes fondées sur les valeurs et l'éthique, d'autre part. La pièce 12.1 présente les principaux éléments de ces contrôles et de ces méthodes.

12.13 Au fil du temps, les changements apportés au gouvernement ont clairement indiqué que la probité dépendra de plus en plus d'une assise solide au chapitre des valeurs et de l'éthique. Le rapport publié en 1984 par Michael Starr et Mitchell Sharp, *L'Éthique dans le secteur public* (le Rapport Starr-Sharp), est l'une des premières études d'envergure sur les valeurs et l'éthique au Canada.

12.14 Le fait que l'on mette de plus en plus l'accent sur les valeurs et l'éthique traduit les changements apportés à la structure et à la vision du gouvernement. Parmi les changements, on constate en particulier l'accent sur la déréglementation et la réduction de la supervision de la direction ainsi que l'accent correspondant sur l'habilitation des employés. On remarque aussi l'évolution

La probité dépendra de plus en plus d'une assise solide au chapitre des valeurs et de l'éthique.

Mécanismes de contrôle au niveau des finances et de la gestion

- Des cadres de contrôle pour :
  - la gestion des risques
  - la gestion financière
  - la gestion des ressources matérielles
  - la gestion des ressources humaines
- De l'information pour :
  - gérer les activités
  - appuyer la prise de décisions
  - rendre des comptes

Approches liées aux valeurs et à l'éthique

- Un leadership de la part des responsables politiques et des cadres supérieurs qui favorise un comportement conforme à l'éthique
- Des énoncés clairs des valeurs et de l'éthique ou des codes de déontologie
- Des approches à la prise de décisions qui :
  - obligent à tenir compte des valeurs et de l'éthique
  - alignent les politiques de gestion de manière à soutenir un comportement conforme à l'éthique
  - offrent des mécanismes de recours pour faire état des préoccupations liées à l'éthique
- Des conseils clairs au sujet de l'interaction entre le secteur public et le secteur privé
- Une évaluation de l'efficacité des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique, ainsi que des rapports connexes

Pièce 12.1

Mécanismes de contrôle et approches liées aux valeurs et à l'éthique qui sont nécessaires pour assurer la probité au sein du gouvernement

Source : Bureau du vérificateur général, Modèle de la capacité de gestion financière, 1999

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

des valeurs de la fonction publique, le nombre grandissant d'organismes issus de la diversification des modes de prestation des services, les partenariats de plus en plus nombreux avec le secteur privé, la privatisation de certains services publics, ainsi qu'un examen public accru des programmes gouvernementaux. Dans un avenir rapproché, la situation deviendra d'autant plus complexe que de nouveaux employés aux antécédents diversifiés seront embauchés pour remplacer de nombreux fonctionnaires prenant leur retraite, que des employés entreront dans la fonction publique et la quitteront plus souvent, et que les organisations gouvernementales adopteront de nouvelles technologies.

12.15 Les pouvoirs discrétionnaires accrus ainsi que la complexité des objectifs des programmes signifient également que l'on demande plus souvent aux fonctionnaires de mettre en équilibre plusieurs lignes de conduite justifiables ou d'égale valeur. Dans le premier chapitre de notre rapport de mai 1995, nous avons présenté au Parlement une étude sur la sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement. Nous avons indiqué les résultats d'un sondage sur des questions d'éthique, réalisé auprès d'un d'échantillon aléatoire de fonctionnaires. Nous avons suggéré l'adoption au gouvernement d'un cadre d'éthique formé des éléments suivants : énoncé de principes, leadership, habilitation des fonctionnaires, processus de prise de décisions transparent, formation en éthique, mécanisme permettant de discuter les problèmes d'éthique et de les signaler, ainsi qu'un processus continu qui, au vu et au su de tous, fera de l'éthique une partie intégrante du processus quotidien de prise de décisions (voir l'annexe A). Des rapports subséquents ont recommandé des cadres similaires au nôtre.

12.16 Depuis la publication de notre rapport, d'importantes initiatives liées aux valeurs et à l'éthique ont été prises au sein du gouvernement fédéral. Le premier fait important a été la publication, en décembre 1996, du rapport intitulé *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). En tant que président du Groupe de travail, John Tait, un haut fonctionnaire chevronné, a souligné la nécessité de tenir un dialogue solide et permanent sur les valeurs et l'éthique. Il s'agit là d'une nouveauté encourageante.

12.17 Le Centre canadien de gestion a publié de nouveau le Rapport Tait en janvier 2000 afin d'aider à relancer le dialogue. Depuis sa publication, le rapport est devenu le principal outil pour promouvoir les valeurs et l'éthique au gouvernement fédéral. M. Tait était en faveur d'une seconde étude par notre Bureau, et un grand nombre des conclusions de son rapport ont servi de points de départ à notre étude.

12.18 Un second fait important est la publication par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en avril 1998, des *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. Le Canada, de pair avec les autres pays membres de l'OCDE, a souscrit à ces principes. Selon nous, la « gestion de l'éthique » signifie gérer d'une manière conforme à l'éthique en favorisant le respect et la discussion des valeurs et de l'éthique qui sont inhérentes aux institutions démocratiques et à la société. Comme ces principes font l'objet d'un large consensus, nous nous en sommes servis comme points de référence pour notre étude.

12.19 Les principaux travaux réalisés sur les valeurs et l'éthique ont un thème commun : ils indiquent que la promotion des valeurs et de l'éthique constitue un élément essentiel d'un cadre de saine régie, dont il faut s'occuper de façon constante et systématique afin de garantir la probité et la viabilité à long terme des entités fédérales.

Objet de l'étude

12.20 Notre objectif est de susciter, parmi les Canadiens et les membres du secteur public fédéral, des discussions et des mesures soutenues et transparentes au chapitre des valeurs et de l'éthique. Dans cette étude, nous nous concentrons sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions conformes à l'éthique, dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales. Dans nos observations, nous intégrons les principes que l'OCDE a énoncés, les recommandations formulées dans les principaux rapports du secteur public fédéral, de même que les meilleures pratiques du secteur public et du secteur privé en matière de valeurs et d'éthique.

12.21 Pour que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient durables, il faut un leadership aux échelons les plus élevés et un engagement à agir. L'une de nos préoccupations principales était donc de vérifier les responsabilités en matière de leadership des parlementaires, des ministres et des dirigeants et gestionnaires d'entités fédérales.

12.22 Comme la plupart des initiatives du secteur public fédéral en étaient à leurs premières étapes de développement, nous n'avons pas procédé à une évaluation approfondie de leur mise en œuvre ou de l'efficacité avec laquelle elles changent les attitudes et le comportement.

12.23 D'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'étude sont présentés à la fin du présent chapitre, dans la section **À propos de l'étude**.

Observations

Évaluations des valeurs et de l'éthique

Le Rapport Tait

12.24 Le Rapport Tait a constitué un grand pas en avant dans l'établissement d'un consensus sur les questions liées aux valeurs et à l'éthique qui doivent être soulevées dans la fonction publique fédérale. Il s'agit là de l'évaluation récente la plus complète qui soit au sujet de l'état des valeurs et de l'éthique dans ce secteur. Le Rapport portait sur les valeurs et l'éthique fondamentales à la bonne marche de la fonction publique. Il a confirmé la primauté du droit et l'intérêt public en tant que piliers essentiels de l'administration publique, et a proposé l'adoption d'un « régime déontologique » similaire au cadre que nous avons présenté dans notre rapport de mai 1995.

Pour que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient durables, il faut un leadership aux échelons les plus élevés et un engagement à agir.

12.25 Le Rapport Tait a recommandé que d'importantes initiatives soient prises en vue de promouvoir les valeurs et l'éthique (voir la pièce 12.2). Au nombre des principales recommandations figuraient les suivantes : engager un dialogue vaste et honnête sur les valeurs et l'éthique au sein du gouvernement et à l'extérieur de celui-ci, adopter un énoncé de principes pour la fonction publique, établir des mécanismes de recours afin de pouvoir exprimer les préoccupations liées à l'éthique, et établir des régimes déontologiques exhaustifs dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les différents organismes de services publics.

12.26 Le Conseil du Trésor et le Réseau du leadership ont récemment évalué le travail entrepris pour répondre à ces recommandations. Le Réseau du leadership a pour rôle de promouvoir, de développer et d'appuyer les réseaux des

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

leaders dans la fonction publique. Selon les évaluations effectuées, la majeure partie du travail en est à une étape préliminaire. En janvier 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir aux sous-ministres que la plupart des fonctionnaires n'avaient pas entendu parler du Rapport Tait et qu'ils n'avaient pas pris part aux discussions liées au Rapport ou n'étaient pas au courant de la tenue de ces dernières. En outre, les fonctionnaires continuaient de croire que les cadres supérieurs ne prêchaient pas par l'exemple.

La majeure partie du travail à effectuer pour répondre aux recommandations du Rapport Tait en est à une étape préliminaire.

12.27 Lorsqu'il a examiné l'initiative du dialogue au printemps 2000, le Réseau du leadership a signalé que les valeurs et l'éthique sont effectivement reconnues comme des sujets complexes, mais que les ministères n'ont peut-être pas la capacité voulue pour mener et soutenir le dialogue. Il y a en outre une absence de processus redditionnels officiels et un manque de suivi pour évaluer le succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Le Réseau a également conclu qu'il existe, dans les ministères, un ferme appui à l'égard des points suivants :

- évaluer le rendement en matière d'éthique comme fondement des nominations et des promotions;
- encourager la formation et l'éducation en éthique;
- soulever délibérément des questions d'éthique lors de réunions.

Consultations des cadres intermédiaires

12.28 La fonction publique compte environ 30 000 cadres intermédiaires. Entre les mois de mars et de juin 1998, le Comité consultatif sur l'apprentissage pour les cadres intermédiaires les a consultés au sujet des principaux défis auxquels est confrontée la fonction publique et des principales difficultés qu'offre celle-ci. Le document que le Comité a publié en 1998, *Où en sommes-nous?*, présente les résultats de ces consultations. Il y est dit, à propos des valeurs et de l'éthique, que « le cynisme,

Pièce 12.2

Principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique recommandées dans le rapport Tait

- **Entreprendre un dialogue vaste et honnête sur les valeurs et l'éthique.**
- **Faire ressortir de nouveau le caractère de la fonction publique en tant que bien public.**
- **Adopter un énoncé de principes pour la fonction publique.**
- **Adopter des régimes déontologiques complets dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les organismes de services publics.**
- **Clarifier, tant pour les responsables politiques que pour la fonction publique, les principes d'un gouvernement responsable, le concept de la responsabilité ministérielle ainsi que le rôle que la fonction publique devrait jouer.**
- **Reconnaître la confusion, la tension et les conflits qui existent entre les « anciennes » et les « nouvelles » valeurs de la fonction publique, et trouver un juste équilibre entre ces valeurs, en accordant la priorité à l'intérêt public et au respect de la loi.**
- **Reconfirmer que le fait de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir est une valeur de la fonction publique.**
- **Établir des mécanismes de recours convenables pour les fonctionnaires qui peuvent avoir le sentiment qu'ils subissent des pressions ou à qui l'on a demandé de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public.**
- **Aligner les systèmes, les politiques et les processus afin de garantir qu'ils appuient une culture et des valeurs saines au sein de la fonction publique.**
- **Tenir les sous-ministres et les cadres responsables du fait de donner l'exemple et de veiller à ce que les valeurs de base de la fonction publique soient comprises et observées.**
- **Établir un organisme indépendant pour les nominations non partisanes de manière à ce que les nominations discrétionnaires ne menacent pas l'intégrité de la fonction publique.**

Source : Rapport Tait

l'amertume et la méfiance règnent ». Le Comité a recommandé ce qui suit :

- élaborer un code de conduite professionnel à l'intention des cadres intermédiaires et le situer dans un contexte d'obligation redditionnelle;
- désigner un conseiller régional chargé d'examiner les questions d'éthique;
- formuler un énoncé clair et concis portant sur les valeurs et l'éthique ou le code de conduite (déontologie) des membres de la fonction publique.

Sondage du Conseil du Trésor auprès des fonctionnaires

12.29 Le sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires dénote aussi qu'il y a des points faibles dans le domaine des valeurs et de l'éthique. Certains résultats pertinents à l'étude sont présentés à la pièce 12.3.

Pièce 12.3

Résultats du sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux concernant les valeurs et l'éthique
(en pourcentage)

Énoncé	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord total	Ne sais pas/ Ne s'applique pas
Je peux expliquer clairement aux autres l'orientation, la vision, les valeurs, la mission, etc. de mon ministère/organisme.	17	47	20	10	5
Je crois pouvoir être en désaccord avec mon (ma) supérieur(e) sur le plan du travail, sans crainte de représailles.	26	48	12	8	5
Dans mon unité de travail, mes collègues me traitent avec respect.	42	52	4	1	1
Dans mon unité de travail, nous fonctionnons de façon ouverte et honnête.	30	51	13	4	1
Dans mon unité de travail, chacun(e) est/serait accepté(e) comme membre à part entière de l'équipe, sans égard à sa race, sa couleur, son sexe ou son incapacité.	51	36	6	4	3
J'estime avoir des chances équitables d'obtenir de l'avancement compte tenu de mes compétences et de mon expérience.	10	33	24	23	9
Dans mon unité de travail, la sélection des titulaires des postes est équitable.	17	43	18	12	9
Je crois que la haute direction va s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le présent sondage.	7	30	28	23	11

Note : Le Conseil du Trésor signale que les chiffres sont arrondis et qu'il est donc possible que la somme des pourcentages n'égale pas 100.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

leaders dans la fonction publique. Selon les évaluations effectuées, la majeure partie du travail en est à une étape préliminaire. En janvier 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir aux sous-ministres que la plupart des fonctionnaires n'avaient pas entendu parler du Rapport Tait et qu'ils n'avaient pas pris part aux discussions liées au Rapport ou n'étaient pas au courant de la tenue de ces dernières. En outre, les fonctionnaires continuaient de croire que les cadres supérieurs ne prêchaient pas par l'exemple.

La majeure partie du travail à effectuer pour répondre aux recommandations du Rapport Tait en est à une étape préliminaire.

12.27 Lorsqu'il a examiné l'initiative du dialogue au printemps 2000, le Réseau du leadership a signalé que les valeurs et l'éthique sont effectivement reconnues comme des sujets complexes, mais que les ministères n'ont peut-être pas la capacité voulue pour mener et soutenir le dialogue. Il y a en outre une absence de processus redditionnels officiels et un manque de suivi pour évaluer le succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Le Réseau a également conclu qu'il existe, dans les ministères, un ferme appui à l'égard des points suivants :

- évaluer le rendement en matière d'éthique comme fondement des nominations et des promotions;
- encourager la formation et l'éducation en éthique;
- soulever délibérément des questions d'éthique lors de réunions.

Consultations des cadres intermédiaires

12.28 La fonction publique compte environ 30 000 cadres intermédiaires. Entre les mois de mars et de juin 1998, le Comité consultatif sur l'apprentissage pour les cadres intermédiaires les a consultés au sujet des principaux défis auxquels est confrontée la fonction publique et des principales difficultés qu'offre celle-ci. Le document que le Comité a publié en 1998, *Où en sommes-nous?*, présente les résultats de ces consultations. Il y est dit, à propos des valeurs et de l'éthique, que « le cynisme,

Pièce 12.2

Principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique recommandées dans le rapport Tait

- Entreprendre un dialogue vaste et honnête sur les valeurs et l'éthique.
- Faire ressortir de nouveau le caractère de la fonction publique en tant que bien public.
- Adopter un énoncé de principes pour la fonction publique.
- Adopter des régimes déontologiques complets dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les organismes de services publics.
- Clarifier, tant pour les responsables politiques que pour la fonction publique, les principes d'un gouvernement responsable, le concept de la responsabilité ministérielle ainsi que le rôle que la fonction publique devrait jouer.
- Reconnaître la confusion, la tension et les conflits qui existent entre les « anciennes » et les « nouvelles » valeurs de la fonction publique, et trouver un juste équilibre entre ces valeurs, en accordant la priorité à l'intérêt public et au respect de la loi.
- Reconfirmer que le fait de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir est une valeur de la fonction publique.
- Établir des mécanismes de recours convenables pour les fonctionnaires qui peuvent avoir le sentiment qu'ils subissent des pressions ou à qui l'on a demandé de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public.
- Aligner les systèmes, les politiques et les processus afin de garantir qu'ils appuient une culture et des valeurs saines au sein de la fonction publique.
- Tenir les sous-ministres et les cadres responsables du fait de donner l'exemple et de veiller à ce que les valeurs de base de la fonction publique soient comprises et observées.
- Établir un organisme indépendant pour les nominations non partisanes de manière à ce que les nominations discrétionnaires ne minimisent pas l'intégrité de la fonction publique.

Source : Rapport Tait

l'amertume et la méfiance règnent ». Le Comité a recommandé ce qui suit :

- élaborer un code de conduite professionnel à l'intention des cadres intermédiaires et le situer dans un contexte d'obligation redditionnelle;
- désigner un conseiller régional chargé d'examiner les questions d'éthique;
- formuler un énoncé clair et concis portant sur les valeurs et l'éthique ou le code de conduite (déontologie) des membres de la fonction publique.

Sondage du Conseil du Trésor auprès des fonctionnaires

12.29 Le sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires dénote aussi qu'il y a des points faibles dans le domaine des valeurs et de l'éthique. Certains résultats pertinents à l'étude sont présentés à la pièce 12.3.

Pièce 12.3

Résultats du sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux concernant les valeurs et l'éthique
(en pourcentage)

Énoncé	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord total	Ne sais pas/ Ne s'applique pas
Je peux expliquer clairement aux autres l'orientation, la vision, les valeurs, la mission, etc. de mon ministère/organisme.	17	47	20	10	5
Je crois pouvoir être en désaccord avec mon (ma) supérieur(e) sur le plan du travail, sans crainte de représailles.	26	48	12	8	5
Dans mon unité de travail, mes collègues me traitent avec respect.	42	52	4	1	1
Dans mon unité de travail, nous fonctionnons de façon ouverte et honnête.	30	51	13	4	1
Dans mon unité de travail, chacun(e) est/serait accepté(e) comme membre à part entière de l'équipe, sans égard à sa race, sa couleur, son sexe ou son incapacité.	51	36	6	4	3
J'estime avoir des chances équitables d'obtenir de l'avancement compte tenu de mes compétences et de mon expérience.	10	33	24	23	9
Dans mon unité de travail, la sélection des titulaires des postes est équitable.	17	43	18	12	9
Je crois que la haute direction va s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le présent sondage.	7	30	28	23	11

Note : Le Conseil du Trésor signale que les chiffres sont arrondis et qu'il est donc possible que la somme des pourcentages n'égale pas 100.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

12.30 D'après les résultats, la plupart des fonctionnaires sont traités avec respect par leurs collègues, et les unités de travail fonctionnent de manière franche et honnête. Nous nous préoccupons toutefois du fait qu'un grand nombre de fonctionnaires sont plutôt en accord ou en accord total avec le fait qu'ils ne peuvent pas expliquer à d'autres quelles sont la vision, les valeurs ou la mission de leur ministère ou de leur organisme, qu'ils n'ont pas de chances équitables d'avoir de l'avancement, qu'ils ne peuvent être en désaccord avec leur supérieur immédiat sans crainte de représailles ou que la haute direction ne va pas s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le sondage.

Depuis la publication de notre rapport de mai 1995, d'importantes initiatives sur le plan des valeurs et de l'éthique ont été lancées.

Évaluation de la capacité de contrôle

12.31 Dans le cadre d'un programme pilote, le Conseil du Trésor a mené en avril 2000 une évaluation de la capacité de contrôle dans cinq ministères indiquant que, dans l'ensemble, ces derniers disposaient d'énoncés déontologiques et transmettaient les politiques écrites à l'ensemble de leur organisation. Cependant, ces ministères appliquaient leurs politiques de manière irrégulière.

La plupart des initiatives visant à promouvoir les valeurs et l'éthique en sont à leurs premières étapes

12.32 À l'évidence, les initiatives ambitieuses qui sont recommandées dans le Rapport Tait n'ont pas encore été réalisées. En outre, selon les évaluations les plus récentes au sujet des défis que posent les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, il reste bien du travail à faire. On se soucie également fort de veiller à ce que, à l'échelon fédéral, les valeurs et l'éthique reposent sur une assise solide. Des mesures en ce sens ont déjà été prises et, bien qu'elles en soient aux premiers stades d'élaboration et de mise en œuvre, d'autres initiatives sont en cours. De plus, d'importants dirigeants de la fonction publique, comme le greffier du Conseil privé et les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique, sont conscients de la nécessité d'agir. Ils ont déployé d'importants efforts pour relancer la discussion et l'action dans tout le gouvernement.

12.33 Avant la publication de notre rapport de mai 1995, le gouvernement fédéral avait pris plusieurs initiatives d'envergure pour promouvoir des valeurs saines et l'éthique. Des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat avaient été instaurées à l'intention des ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, et des lignes directrices similaires avaient été établies pour les fonctionnaires. Les fonctions de l'adjoint au sous-registraire général avaient été élargies et englobaient le poste de conseiller en éthique, qui relève du premier ministre. Le conseiller en éthique prodigue des conseils aux ministres et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et reçoit de ces ministres et de ces personnes des énoncés de divulgation de biens; il ne donne pas de conseils au personnel des ministères et des organismes. Le conseiller en éthique est également chargé d'un registre des lobbyistes.

12.34 Depuis la publication de notre rapport de mai 1995, d'importantes initiatives ont été lancées sur le plan des valeurs et de l'éthique (voir l'annexe B).

Initiatives interministérielles

12.35 Le gouvernement a créé des groupes de travail indépendants et des comités de sous-ministres pour traiter d'un large éventail de problèmes dans des secteurs fonctionnels particuliers : la fonction de contrôleur dans toute l'administration fédérale et l'utilisation efficace des sciences et de la technologie au sein du gouvernement. En outre, la Commission de la fonction publique du Canada mène une initiative de réforme concernant la dotation en personnel. Les rapports des groupes de travail, des

comités et de la Commission portent sur une vaste gamme de sujets. La plupart des efforts déployés pour traiter des questions liées aux valeurs et à l'éthique qui sont soulevées dans les rapports en sont à une étape préliminaire.

12.36 Fonction de contrôleur. Le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada a présenté un rapport en octobre 1997. Le Groupe a conclu dans ce rapport qu'au nombre des conditions préalables à une saine gestion figure une base commune en matière de valeurs et d'éthique qui soit admise, comprise et mise en pratique afin de permettre des prises de décisions plus indépendantes et de les guider. En utilisant les critères du Groupe, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à cinq ministères d'entreprendre, dans le cadre d'un programme pilote, une autoévaluation des capacités à ce chapitre, notamment la mesure dans laquelle il y a des valeurs et des pratiques déontologiques en place.

12.37 Sciences et technologie. La confiance du public envers l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie pour protéger l'économie ainsi que la santé et la sécurité des citoyens a été secouée par des crises récentes, comme la réduction des stocks de poisson de l'Atlantique et du Pacifique et les problèmes de sécurité de l'approvisionnement en sang au Canada.

12.38 En réponse, le gouvernement fédéral a cherché à établir des mécanismes garantissant la prise en compte d'avis scientifiques valables pour l'élaboration des politiques et des règlements. Pour atteindre cet objectif, il faut régler les conflits entre les valeurs de la communauté scientifique et technologique, le processus d'élaboration des politiques et les responsabilités des politiciens.

12.39 En 1996, le gouvernement a publié un rapport intitulé *Les sciences et la technologie à l'aube du XXI^e siècle : la stratégie fédérale*, dans lequel il demandait aux organismes et aux ministères à vocation scientifique de mettre sur pied des organismes consultatifs externes. En mars 1999, les principaux ministères scientifiques ont publié un énoncé des meilleures pratiques concernant la conduite de la recherche scientifique et l'usage des sciences et de la technologie au gouvernement. L'énoncé comportait des valeurs d'ordre scientifique et des valeurs liées à la fonction publique, telles que l'intégrité, l'objectivité, la transparence, le professionnalisme, le respect des gens, l'excellence et la responsabilité.

12.40 Le gouvernement a élargi l'initiative de manière à englober des consultations menées dans tout le pays. En mai 1999, le Conseil d'experts en sciences et en technologie a présenté son rapport intitulé *Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale*. En juin 2000, le gouvernement a publié un *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie*. Au nombre des principales valeurs sur lesquelles s'appuient les rapports figurent les suivantes :

- l'inclusion, afin de garantir que les avis offerts proviennent de diverses sources scientifiques et de spécialistes de nombreuses disciplines;
- l'ouverture, afin de garantir que les gouvernements recourent aux sciences dans le cadre de processus décisionnels transparents et ouverts aux parties intéressées.

12.41 Cadre du mérite fondé sur les valeurs. En 1990, le gouvernement fédéral a évalué la dotation en personnel au sein de la fonction publique dans le rapport *Fonction publique 2000 : Rapport au Groupe de travail sur la dotation*. Cette question a également été évaluée dans le rapport *Un nouveau cadre de renouvellement du personnel — Rapport sur l'Examen consultatif de la dotation*, que la Commission de la

fonction publique du Canada a publié en 1996. Il était recommandé dans ces deux documents que le système de dotation soit davantage axé sur le jugement, les valeurs et l'éthique, et moins sur les contrôles et les règles de nature prescriptive. Pour mettre en œuvre cette recommandation, la Commission de la fonction publique a lancé une initiative de réforme de la dotation en personnel. Selon la Commission, la plupart des responsabilités en matière de dotation ont maintenant été déléguées aux gestionnaires, et les ministères sont censés créer des méthodes de dotation et de reddition de comptes qui sont adaptées à leurs besoins. La Commission nous a indiqué que la délégation des responsabilités n'a pas encore donné tous les résultats escomptés parce que les gestionnaires n'ont à leur disposition aucun cadre fondé sur des valeurs pour les guider dans l'exercice des nouveaux pouvoirs qui leur ont été conférés.

Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique ont mis l'accent sur la reprise du dialogue concernant les valeurs et l'éthique.

12.42 La Commission met actuellement en œuvre ce qu'elle appelle un « cadre du mérite fondé sur les valeurs » afin d'aider les gestionnaires. Ce cadre a pour objectif d'arriver à un équilibre éthique entre le mérite fondé sur des valeurs clés et les principes de gestion. La Commission offre une formation aux gestionnaires. Elle conclut aussi avec les ministères de nouvelles ententes de responsabilisation qui comportent des indicateurs de rendement fondés sur des valeurs, notamment des sondages sur la satisfaction de la clientèle afin d'embaucher du personnel compétent d'une manière juste, équitable et transparente.

12.43 Greffier du Conseil privé et nomination des co-champions. Le greffier du Conseil privé nous a déclaré, au cours du processus de la vérification, avoir souscrit avec vigueur à la responsabilité de veiller à ce que le programme de valeurs et d'éthique aille de l'avant. En mai 1999, il a nommé deux sous-ministres co-champions pour diriger le programme des valeurs et de l'éthique. Le Bureau du Conseil privé (BCP) nous a indiqué que les nominations n'empêchent pas le greffier ou le BCP de jouer un rôle; cependant, leur responsabilité est perçue comme un soutien et un défi. Les co-champions ont mis l'accent sur la reprise du dialogue concernant les valeurs et l'éthique, et ils encouragent tous les sous-ministres à mettre au point des initiatives en matière d'éthique.

12.44 Bureau des valeurs et de l'éthique. En avril 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi le Bureau des valeurs et de l'éthique. Son rôle principal consiste à appuyer les sous-ministres co-champions qui sont chargés des valeurs et de l'éthique. Il parraine l'établissement de documents de formation, organise des ateliers afin de faire connaître les meilleures pratiques, élabore des études de cas, et offre aux ministères des conseils sur les programmes d'éthique. Le Bureau s'occupe également de revoir le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. La majeure partie de ce travail en est à une étape préliminaire.

12.45 Le Bureau n'a pas pour mandat d'agir comme conseiller en éthique auprès des fonctionnaires, de recevoir des plaintes ou de mener des enquêtes sur ces dernières. Il lui arrive toutefois d'être appelé par des fonctionnaires et de prodiguer des conseils ou de prendre des mesures informelles.

12.46 Secrétaire du Conseil du Trésor. En août 1999, le Secrétaire du Conseil du Trésor a envoyé une lettre aux sous-ministres pour clarifier, auprès des fonctionnaires, le cadre juridique et stratégique concernant l'acceptation de cadeaux, l'accueil et d'autres avantages. Le Secrétaire a fait remarquer qu'étant donné l'évolution du mode de fonctionnement du gouvernement, on offre de plus en plus des avantages d'une valeur considérable aux fonctionnaires. Ceux-ci ont indiqué que les codes et les lignes directrices actuels régissant les

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

questions de comportement éthique sont vagues et qu'ils ne savent pas très bien vers qui se tourner pour obtenir des conseils.

12.47 Le Secrétaire a souligné que les fonctionnaires doivent connaître le cadre juridique et stratégique qui régit les conflits d'intérêts ainsi que ses conséquences profondes sur le plan juridique et professionnel. Il serait nécessaire, a-t-il ajouté, d'établir des procédures pour veiller à ce que l'on se conforme aux exigences du *Code criminel* et du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique.*

12.48 Centre canadien de gestion. Le Centre canadien de gestion (CCG) contribue à promouvoir les valeurs et l'éthique grâce à ses activités d'apprentissage destinées aux gestionnaires de la fonction publique. En février 2000, le Centre a établi une série de « discussions informelles » sur le sujet, sous la présidence des co-champions. Les valeurs et l'éthique occupent également une place importante dans les cours — non obligatoires — sur le leadership et la gestion qu'offre le Centre.

Principales initiatives ministérielles en matière de valeurs et d'éthique

12.49 Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs saines et l'éthique. L'expérience liée aux initiatives en matière de valeurs et d'éthique montre que, dans le cadre général du secteur public, les entités fédérales doivent prendre des initiatives qui répondent à leurs besoins.

12.50 Ainsi, le ministère de la Défense nationale (MDN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont pris d'importantes initiatives destinées à promouvoir des valeurs saines. Ces initiatives correspondent à la situation particulière des organismes concernés, et illustrent la diversité des défis et des démarches. Dans ces organismes, les initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont des programmes complexes assortis de grandes attentes, qui intègrent et même améliorent les meilleures pratiques de programmes d'éthique officiels. La pièce 12.4 énumère les principaux éléments de ces programmes.

12.51 Ministère de la Défense nationale. L'initiative qu'a prise le MDN en matière de valeurs et d'éthique est née du besoin de protéger ses ressources et, plus tard, de répondre à des crises comportant des questions éthiques importantes. L'initiative a pris de l'ampleur car le Ministère et les Forces canadiennes ont pris conscience qu'ils avaient affaire à des tâches opérationnelles toujours plus complexes et difficiles, et de plus en plus conflictuelles et ambiguës. En particulier, le MDN envoie en mission de petits contingents dans des régions éloignées et relativement

Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs et une éthique saines.

- Activité de leadership et participation.
- Dialogue approfondi sur les dilemmes que posent les valeurs et l'éthique au travail.
- Élaboration de codes de valeurs et d'éthique au niveau de la base.
- Communication, formation et sensibilisation.
- Règlement rapide des préoccupations d'ordre éthique.
- Alignement des politiques afin de renforcer les décisions conformes à l'éthique.
- Adoption d'un modèle de prise de décisions conforme à l'éthique.
- Option de recours en vue d'obtenir des conseils sur les préoccupations relatives à l'éthique, et de signaler ces dernières.
- Évaluation des changements culturels au moyen de sondages ou de groupes de discussion.
- Établissement d'un petit bureau central de promotion de l'éthique

Pièce 12.4

Éléments éthiques d'importantes initiatives ministérielles

Source : TPSGC, GRC, Défense nationale

questions de comportement éthique sont vagues et qu'ils ne savent pas très bien vers qui se tourner pour obtenir des conseils.

12.47 Le Secrétaire a souligné que les fonctionnaires doivent connaître le cadre juridique et stratégique qui régit les conflits d'intérêts ainsi que ses conséquences profondes sur le plan juridique et professionnel. Il serait nécessaire, a-t-il ajouté, d'établir des procédures pour veiller à ce que l'on se conforme aux exigences du *Code criminel* et du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique.*

12.48 Centre canadien de gestion. Le Centre canadien de gestion (CCG) contribue à promouvoir les valeurs et l'éthique grâce à ses activités d'apprentissage destinées aux gestionnaires de la fonction publique. En février 2000, le Centre a établi une série de « discussions informelles » sur le sujet, sous la présidence des co-champions. Les valeurs et l'éthique occupent également une place importante dans les cours — non obligatoires — sur le leadership et la gestion qu'offre le Centre.

Principales initiatives ministérielles en matière de valeurs et d'éthique

12.49 Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs saines et l'éthique. L'expérience liée aux initiatives en matière de valeurs et d'éthique montre que, dans le cadre général du secteur public, les entités fédérales doivent prendre des initiatives qui répondent à leurs besoins.

12.50 Ainsi, le ministère de la Défense nationale (MDN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont pris d'importantes initiatives destinées à promouvoir des valeurs saines. Ces initiatives correspondent à la situation particulière des organismes concernés, et illustrent la diversité des défis et des démarches. Dans ces organismes, les initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont des programmes complexes assortis de grandes attentes, qui intègrent et même améliorent les meilleures pratiques de programmes d'éthique officiels. La pièce 12.4 énumère les principaux éléments de ces programmes.

12.51 Ministère de la Défense nationale. L'initiative qu'a prise le MDN en matière de valeurs et d'éthique est née du besoin de protéger ses ressources et, plus tard, de répondre à des crises comportant des questions éthiques importantes. L'initiative a pris de l'ampleur car le Ministère et les Forces canadiennes ont pris conscience qu'ils avaient affaire à des tâches opérationnelles toujours plus complexes et difficiles, et de plus en plus conflictuelles et ambiguës. En particulier, le MDN envoie en mission de petits contingents dans des régions éloignées et relativement

Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs et une éthique saines.

Pièce 12.4

Éléments éthiques d'importantes initiatives ministérielles

- Activité de leadership et participation.
- Dialogue approfondi sur les dilemmes que posent les valeurs et l'éthique au travail.
- Élaboration de codes de valeurs et d'éthique au niveau de la base.
- Communication, formation et sensibilisation.
- Règlement rapide des préoccupations d'ordre éthique.
- Alignement des politiques afin de renforcer les décisions conformes à l'éthique.
- Adoption d'un modèle de prise de décisions conforme à l'éthique.
- Option de recours en vue d'obtenir des conseils sur les préoccupations relatives à l'éthique, et de signaler ces dernières.
- Évaluation des changements culturels au moyen de sondages ou de groupes de discussion.
- Établissement d'un petit bureau central de promotion de l'éthique

Source : TPSGC, GRC, Défense nationale

isolées, où les populations sont depuis très longtemps en conflit. On s'attend à ce que ces contingents exécutent simultanément des fonctions militaires, quasi policières et de maintien de la paix. Ces missions représentent un virage important par rapport au fait de lancer sur le terrain de vastes unités de combat en vue de livrer des guerres dont les justifications morales et les objectifs sont relativement limpides.

12.52 Gendarmerie royale du Canada. L'initiative de la GRC découle du changement radical que cet organisme a effectué lorsqu'il a repensé sa façon de faire et a adopté le concept de police communautaire en 1989. Ce type de police oblige à prendre en considération les attentes de la collectivité, à nouer des partenariats avec des groupes communautaires et à fournir, dans la mesure du possible, des services « personnalisés » afin de répondre aux besoins particuliers de chaque collectivité.

12.53 Ces services obligent également la GRC à abandonner la structure gestionnelle et organisationnelle classique, axée sur le « commandement et le contrôle » et ne comportant qu'une seule façon de faire les choses — soit « la méthode GRC » —, pour s'orienter vers un système dans lequel les agents abordent les problèmes en prenant en considération d'importants facteurs de résolution de problèmes ainsi que les valeurs et l'éthique de l'organisme. Pour mettre en œuvre cette approche, la GRC s'est dotée d'un conseiller en éthique. Elle a également cherché à fournir à ses employés et aux collectivités qu'elle sert une justification, des conseils et des activités de formation clairs, complétés par un énoncé explicite des engagements de l'organisme. En outre, la GRC s'est lancée dans une initiative d'envergure destinée à aligner l'ensemble de ses politiques et de ses procédures sur son énoncé de mission, de vision et de valeurs.

12.54 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. À l'automne de 1997, à l'occasion d'une réunion à laquelle prenaient part 250 cadres supérieurs du Ministère, le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a déclaré que l'éthique faisait partie d'une saine régie au sein du Ministère. Depuis lors, TPSGC a établi un poste de conseiller en éthique, a nommé le directeur d'un bureau de développement de l'éthique, et a élaboré le cadre d'un programme d'éthique. Le sous-ministre a remis à chaque gestionnaire supérieur les paramètres du programme. À l'heure actuelle, TPSGC s'est lancé dans une vaste initiative visant à sensibiliser, dans le cadre de discussions, son effectif aux questions liées aux valeurs et à l'éthique et à aider la haute direction à s'acquitter de ses responsabilités en matière de préservation des valeurs et de l'éthique.

12.55 Citoyenneté et Immigration Canada. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a adopté une initiative progressive, menée par le sous-ministre, qui est axée sur la promotion quotidienne des valeurs et de l'éthique. En 1997, le Ministère a entrepris un vaste programme de consultation de son effectif sur les dilemmes que suscitent les valeurs et l'éthique en milieu de travail, ainsi que sur les façons de les régler. Les consultations ont débouché sur un document d'information intitulé *Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC*.

12.56 Le Ministère a récemment approuvé un cadre de travail pour la formation des cadres intermédiaires, qui reconnaît la grande importance des valeurs. Il a également nommé un ombudsman et un nouveau champion chargé des valeurs et de l'éthique. L'ombudsman conseille les employés sur la façon de régler les problèmes et, en tant que membre du conseil de gestion, il fait office de « conscience du Ministère ». L'ombudsman rend compte des problèmes

généraux au sous-ministre, lequel s'est engagé à donner suite aux problèmes systémiques.

12.57 Autres ministères. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a récemment entrepris un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique avec tout son effectif. Le Ministère a publié *Les valeurs et l'éthique à DRHC : Guide de discussion*. Tous les autres ministères que nous avons examinés ont pris des mesures pour répondre aux préoccupations en matière de valeurs et d'éthique. Ainsi, tous sont dotés d'un énoncé de vision, de mission ou de valeurs. Cependant, la plupart n'ont pas accordé une grande priorité à l'élaboration d'initiatives exhaustives en matière de valeurs et d'éthique.

Principaux défis sur le plan des valeurs et de l'éthique

12.58 À notre avis, il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique. Pour favoriser les discussions et les interventions, nous avons relevé des secteurs précis dont il faut tenir compte dans un cadre complet de priorités d'action : le renforcement des responsabilités et du leadership à l'égard de l'éthique, l'élaboration de valeurs et d'une éthique communes, ainsi que l'élaboration de moyens permettant d'exprimer les préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique.

Renforcement des responsabilités à l'égard de l'éthique

12.59 Le maintien et la promotion des valeurs et de l'éthique au sein du secteur public fédéral est une responsabilité qui incombe à toutes ses institutions clés et à tous leurs membres. Cela nécessite une approche exhaustive, faisant appel au leadership et à l'engagement ferme des parlementaires, des ministres et des dirigeants des entités fédérales. Cela dépend aussi de l'établissement d'initiatives appropriées en matière de valeurs et d'éthique au sein des entités fédérales, ainsi que d'initiatives visant à promouvoir les interactions avec le secteur privé.

Il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique.

Le leadership des parlementaires

12.60 Michael Starr et Mitchell Sharp ont publié en 1984 un rapport intitulé *L'Éthique dans le secteur public*. Dans ce document, ils ont demandé aux parlementaires de donner l'exemple, car ceux-ci sont à l'avant-plan de la scène politique; leurs gestes, leurs valeurs et leur conduite éthique sont donc perçus par le public comme déterminant les normes d'un comportement acceptable.

12.61 Les *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, de l'OCDE, requièrent un engagement de la part des politiciens et des hauts fonctionnaires à l'égard de l'éthique, ce qui renforce le comportement éthique (voir la pièce 12.5).

Principe : L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.

Mesures à prendre

- **Maintenir un degré élevé de rectitude dans l'exercice des fonctions officielles.**
- **Mettre en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques.**
- **Sanctionner les actes répréhensibles.**
- **Fournir des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble du gouvernement.**
- **Éviter que l'on exploite les règles et les lois en matière d'éthique à des fins politiques.**

Pièce 12.5

Responsabilités des dirigeants politiques

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

généraux au sous-ministre, lequel s'est engagé à donner suite aux problèmes systémiques.

12.57 Autres ministères. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a récemment entrepris un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique avec tout son effectif. Le Ministère a publié *Les valeurs et l'éthique à DRHC : Guide de discussion*. Tous les autres ministères que nous avons examinés ont pris des mesures pour répondre aux préoccupations en matière de valeurs et d'éthique. Ainsi, tous sont dotés d'un énoncé de vision, de mission ou de valeurs. Cependant, la plupart n'ont pas accordé une grande priorité à l'élaboration d'initiatives exhaustives en matière de valeurs et d'éthique.

Principaux défis sur le plan des valeurs et de l'éthique

12.58 À notre avis, il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique. Pour favoriser les discussions et les interventions, nous avons relevé des secteurs précis dont il faut tenir compte dans un cadre complet de priorités d'action : le renforcement des responsabilités et du leadership à l'égard de l'éthique, l'élaboration de valeurs et d'une éthique communes, ainsi que l'élaboration de moyens permettant d'exprimer les préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique.

Renforcement des responsabilités à l'égard de l'éthique

12.59 Le maintien et la promotion des valeurs et de l'éthique au sein du secteur public fédéral est une responsabilité qui incombe à toutes ses institutions clés et à tous leurs membres. Cela nécessite une approche exhaustive, faisant appel au leadership et à l'engagement ferme des parlementaires, des ministres et des dirigeants des entités fédérales. Cela dépend aussi de l'établissement d'initiatives appropriées en matière de valeurs et d'éthique au sein des entités fédérales, ainsi que d'initiatives visant à promouvoir les interactions avec le secteur privé.

Il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique.

Le leadership des parlementaires

12.60 Michael Starr et Mitchell Sharp ont publié en 1984 un rapport intitulé *L'Éthique dans le secteur public*. Dans ce document, ils ont demandé aux parlementaires de donner l'exemple, car ceux-ci sont à l'avant-plan de la scène politique; leurs gestes, leurs valeurs et leur conduite éthique sont donc perçus par le public comme déterminant les normes d'un comportement acceptable.

12.61 Les *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, de l'OCDE, requièrent un engagement de la part des politiciens et des hauts fonctionnaires à l'égard de l'éthique, ce qui renforce le comportement éthique (voir la pièce 12.5).

Pièce 12.5

Responsabilités des dirigeants politiques

Principe : L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.

Mesures à prendre

- Maintenir un degré élevé de rectitude dans l'exercice des fonctions officielles.
- Mettre en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques.
- Sanctionner les actes répréhensibles.
- Fournir des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble du gouvernement.
- Éviter que l'on exploite les règles et les lois en matière d'éthique à des fins politiques.

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

12.62 Diverses lois et divers documents comportent des dispositions traitant d'aspects particuliers du comportement des parlementaires. Au nombre des dispositions applicables du *Code criminel* figurent la corruption de fonctionnaires, les fraudes visant le gouvernement et l'abus de confiance. La *Loi sur le Parlement du Canada* contient des dispositions régissant les marchés conclus avec l'État, les intérêts financiers des sénateurs, de même que l'inadmissibilité des députés fédéraux à tirer profit de marchés de l'État.

12.63 Diverses tentatives ont été faites, sans succès toutefois, en vue d'établir un code de conduite destiné aux parlementaires. En juillet 1973, le gouvernement a publié un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*, où il proposait d'établir un code de conduite à l'intention des parlementaires, en tant que première étape de la mise en œuvre d'une politique exhaustive visant les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement.

12.64 En juin 1992, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les conflits d'intérêts a recommandé que l'on adopte des règles claires pour guider les activités des députés. En mars 1993, le premier ministre a introduit des dispositions législatives régissant les conflits d'intérêts à l'intention des parlementaires. Un autre comité, qui a examiné la législation proposée, a recommandé de ne pas y donner suite. En mars 1997, un troisième comité mixte spécial a recommandé l'adoption d'une série de principes déontologiques ainsi que d'un code de déontologie (voir l'annexe C). Cette recommandation reflétait l'inquiétude du comité face au manque croissant de respect du public à l'égard du Parlement en tant qu'institution; le Parlement ne l'a pas retenue.

12.65 Les assemblées législatives de toutes les provinces et de tous les territoires ont adopté des codes de déontologie ou des dispositions législatives sur les conflits d'intérêts; ces dispositions obligent à divulguer les biens que l'on possède à un commissaire indépendant ou au greffier de l'assemblée législative. Dans le même ordre d'idées, les assemblées législatives nationales d'administrations similaires (comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie) ont adopté des dispositions législatives ou des ordres permanents qui guident la conduite des titulaires d'une charge publique et obligent les membres de ces assemblées à faire état des biens qu'ils possèdent.

12.66 Vu l'importance du besoin de disposer d'un leadership éthique, nous suggérons que les parlementaires considèrent une fois de plus leur rôle comme faisant partie d'une initiative exhaustive pour le secteur public.

Le leadership des ministres

12.67 Le premier ministre, les autres ministres et les dirigeants des entités fédérales donnent le ton pour l'ensemble du gouvernement. Dans notre rapport de 1995, nous avons indiqué que le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, lequel s'applique aux ministres et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil, était satisfaisant. Cependant, il faut encore fournir des lignes directrices explicatives ainsi que des exemples caractéristiques. Cette information aiderait les parties visées par le *Code*, de même que les Canadiens, à bien comprendre l'application de celui-ci.

12.68 Responsabilité ministérielle. L'un des aspects auxquels il faudrait peut-être porter une attention particulière est celui de la clarification du concept de la responsabilité ministérielle. D'après le Rapport Tait, ce concept « touche aux valeurs les plus profondes d'une fonction publique » dans une démocratie parlementaire et, « si ces valeurs semblent

changer, bien d'autres choses sont mises en doute ». Le Rapport a fait état des préoccupations des fonctionnaires, qui jugent le concept vague, désuet, ou tout simplement irréel ou dénué de sens. Il a conclu qu'en raison de la nature évolutive du gouvernement parlementaire et de la confusion qui perdure, il serait utile d'élaborer un énoncé explicite de la responsabilité ministérielle et ce, à l'intention des ministres, des fonctionnaires et du grand public.

12.69 Des études gouvernementales antérieures sur la responsabilité ministérielle sont arrivées à des conclusions contraires. Ainsi, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement de 1962 (la Commission Glassco) et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité de 1979 (la Commission Lambert) ont toutes deux recommandé que, pour refléter la réalité, les sous-ministres aient à rendre compte au Parlement de leurs responsabilités administratives.

12.70 La Commission Lambert a formulé cette recommandation parce qu'elle avait constaté que « l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué, et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité [...] entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne... »

12.71 En 1991, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a analysé l'admission d'un fonctionnaire public étranger au Canada. Concluant qu'il était nécessaire de clarifier la responsabilité ministérielle, le Comité a recommandé la constitution immédiate d'un groupe de travail de niveau supérieur afin de définir ce concept.

12.72 Il est possible de trouver des conclusions différentes dans des rapports du Bureau du Conseil privé qui analysent le concept de la responsabilité ministérielle, notamment : le mémoire que le Bureau du Conseil privé a présenté en 1979 à la Commission Lambert; le livre blanc de 1990 intitulé *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*; le rapport de 1992, *Fonction publique 2000 : les progrès réalisés;* et la publication de 1993 intitulée *La responsabilité constitutionnelle*. Ces rapports font valoir que le concept est clair et net — l'obligation redditionnelle ne devrait pas être divisée car elle régit l'exercice du pouvoir; elle requiert donc qu'un ministre soit *personnellement* responsable devant la Chambre des communes de l'exercice du pouvoir.

12.73 Les préoccupations relatives à la clarté du concept de responsabilité ministérielle et à ses conséquences sont un phénomène récurrent, et visent la nature fondamentale de la responsabilité envers les mesures prises au sein du gouvernement. Nous souscrivons donc au commentaire du Rapport Tait selon lequel il est essentiel de clarifier la responsabilité des ministres si l'on veut promouvoir des valeurs saines et l'éthique dans le secteur public. Selon nous, il faudrait également clarifier les responsabilités des fonctionnaires auxquels des pouvoirs sont délégués.

Les préoccupations relatives à la clarté du concept de responsabilité ministérielle et à ses conséquences sont un phénomène récurrent.

12.74 Comme point de départ pour la discussion, le Bureau du Conseil privé pourrait expliquer le concept de la responsabilité ministérielle de manière à ce que les fonctionnaires et le public puissent mieux saisir la responsabilité qui existe, et la manière de la respecter. D'autres points de départ pourraient être le code de déontologie et guide de procédures des ministres (*Ministerial Code : A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers)* du Royaume-Uni, ainsi que le guide des principaux aspects de la responsabilité ministérielle (*Guide on Key Elements of*

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Ministerial Responsibilities) de l'Australie.

Le leadership dans les entités fédérales

Si les gestionnaires veulent diriger efficacement leurs employés, ils doivent commencer par promouvoir le respect des valeurs et de l'éthique, et prêcher par l'exemple.

12.75 Le maintien de valeurs saines et de l'éthique est partie intégrante d'une régie de qualité; ce sont les cadres supérieurs et intermédiaires de même que les ministres qui en sont les principaux responsables. Les principes de l'OCDE requièrent que les gestionnaires fassent preuve d'un comportement éthique et en assurent la promotion, et qu'ils exercent un leadership constant à ce chapitre (voir la pièce 12.6). Un leadership éthique suscite une plus grande satisfaction et un plus grand dévouement des employés, des organismes qui sont capables d'attirer et de conserver de meilleurs employés, ainsi que des organisations inspirant confiance et plus efficaces.

12.76 Le greffier du Conseil privé, les dirigeants des entités fédérales ainsi que les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont un rôle clé à jouer pour promouvoir une fonction publique dont le comportement est fondé sur des valeurs. Le Rapport Tait était axé sur l'importance de la qualité du leadership et le calibre des modèles de fonction professionnelle, surtout aux échelons les plus hauts. Le rôle de la direction est également souligné dans une publication du Conseil du Trésor, datée de mars 2000 et intitulée *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Le Conseil du Trésor y indique que la direction dans la fonction publique doit être guidée par une série claire et nette de valeurs. Plus particulièrement, la direction doit respecter et renforcer les institutions canadiennes de la démocratie, et être guidée par les normes professionnelles et éthiques les plus strictes.

12.77 Le greffier du Conseil privé a souligné que tous les actes des gestionnaires supérieurs sont jugés par les employés; si ces gestionnaires veulent les diriger efficacement, ils doivent commencer par promouvoir des valeurs.

12.78 Nous partageons l'avis du greffier et suggérons que l'on fasse un pas de plus en précisant clairement que les dirigeants des entités fédérales et les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont notamment pour rôle et responsabilités de garantir que l'on applique au sein du secteur public des valeurs saines et une éthique. Cette précision consoliderait le principe selon lequel les gestionnaires ne devraient pas transférer leurs responsabilités à l'égard du maintien de valeurs saines et de l'éthique à des parties telles que les conseillers en éthique ou les ombudsmans. Les gestionnaires auront toutefois besoin de conseils et de formation pour assurer ce leadership. La pièce 12.7 résume les caractéristiques principales d'un leadership éthique.

12.79 Il existe une autre condition préalable au succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Dans le secteur public fédéral, les employés ont un rôle primordial à jouer en mettant de l'avant le programme relatif aux valeurs et à l'éthique et en appliquant à cet égard les normes les plus strictes. Cependant, comme l'indique le Rapport Tait, il faudra fournir aux fonctionnaires et aux

Pièce 12.6

Responsabilités des gestionnaires

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

Principe : Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.

Mesures à prendre

- **Faire preuve du respect de normes de conduite élevées.**
- **Créer un milieu organisationnel où l'on encourage le respect de normes de conduite élevées.**
- **Fournir des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique.**
- **Assurer une direction cohérente dans les relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.**

gestionnaires les outils nécessaires pour assumer ce rôle.

Élaboration de valeurs et d'une éthique communes

Énoncé des principes de la fonction publique

12.80 Les énoncés de valeurs et d'éthique sont manifestement importants mais, à eux seuls, ne créent pas l'honnêteté. On estime souvent que leur but principal est d'être accroché à un mur où ils se couvrent de poussière. Nous croyons toutefois que, dans le cadre d'une approche exhaustive, de tels énoncés peuvent jouer un rôle important. Ils peuvent exprimer les valeurs fondamentales d'une organisation et fixer les normes d'un comportement acceptable. Les valeurs et les normes de base sont celles qui ne feraient l'objet d'aucun compromis.

12.81 Le Groupe de travail Tait a envisagé que soit élaborée, un an après la publication de son rapport en 1996 et au moyen d'un vaste dialogue, une série de valeurs et de principes pour la fonction publique qui soient clairement formulés et largement appuyés. En appliquant ces principes, les organismes formuleraient des énoncés de valeurs et d'éthique s'appliquant aux circonstances qui leur sont propres.

12.82 Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique, de même que le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont conclu que sans un vaste dialogue l'élaboration et la mise en œuvre de ces principes seraient dénuées de sens. Ce dialogue doit être transparent et inclure des discussions avec des Canadiens et les parties intéressées. Sans un vaste dialogue public, les Canadiens pourraient rester sceptiques quant aux principes énoncés et à l'engagement des dirigeants envers ces principes.

12.83 Nous croyons que le gouvernement fédéral doit fixer un délai raisonnable en vue de l'élaboration, pour le secteur public, d'une série de principes liés aux valeurs et à l'éthique. Les sept principes de la vie publique du Royaume-Uni (voir l'annexe D) et le code de la fonction publique du Royaume-Uni (voir l'annexe E) pourraient servir de point de départ à la discussion. Les sept principes en question s'appliquent à tous les membres du secteur public au Royaume-Uni. Le code indique non seulement les obligations et les responsabilités des fonctionnaires envers les ministres, mais aussi celles des ministres envers les fonctionnaires.

12.84 Nous croyons que, dans le cadre d'un effort à plus long terme, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les gestionnaires supérieurs discutent et partagent une série commune de valeurs et d'aspects éthiques, et en fassent la promotion. À cette fin, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Centre canadien de gestion

Pièce 12.7

Caractéristiques principales du leadership éthique dans le secteur public

- **Créer un contexte de travail favorable qui :**
  - **accorde de la valeur aux gens, et les traite avec dignité, courtoisie et équité;**
  - **met l'accent sur la franchise et le partage de l'information;**
  - **favorise un leadership honnête et collégial;**
  - **encourage et soutient le fait de dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir;**
  - **soutient une vie familiale et professionnelle équilibrée.**
- **Prendre des décisions qui :**
  - **répondent à l'intérêt public;**
  - **respectent les principes démocratiques et la primauté du droit;**
  - **garantissent des moyens de recours, l'impartialité et l'objectivité;**
  - **fournissent des services efficaces aux citoyens;**
  - **favorisent la transparence, la probité et l'obligation redditionnelle.**

Source : Rapport Tait

Ministerial Responsibilities) de l'Australie.

Le leadership dans les entités fédérales

Si les gestionnaires veulent diriger efficacement leurs employés, ils doivent commencer par promouvoir le respect des valeurs et de l'éthique, et prêcher par l'exemple.

12.75 Le maintien de valeurs saines et de l'éthique est partie intégrante d'une régie de qualité; ce sont les cadres supérieurs et intermédiaires de même que les ministres qui en sont les principaux responsables. Les principes de l'OCDE requièrent que les gestionnaires fassent preuve d'un comportement éthique et en assurent la promotion, et qu'ils exercent un leadership constant à ce chapitre (voir la pièce 12.6). Un leadership éthique suscite une plus grande satisfaction et un plus grand dévouement des employés, des organismes qui sont capables d'attirer et de conserver de meilleurs employés, ainsi que des organisations inspirant confiance et plus efficaces.

12.76 Le greffier du Conseil privé, les dirigeants des entités fédérales ainsi que les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont un rôle clé à jouer pour promouvoir une fonction publique dont le comportement est fondé sur des valeurs. Le Rapport Tait était axé sur l'importance de la qualité du leadership et le calibre des modèles de fonction professionnelle, surtout aux échelons les plus hauts. Le rôle de la direction est également souligné dans une publication du Conseil du Trésor, datée de mars 2000 et intitulée *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Le Conseil du Trésor y indique que la direction dans la fonction publique doit être guidée par une série claire et nette de valeurs. Plus particulièrement, la direction doit respecter et renforcer les institutions canadiennes de la démocratie, et être guidée par les normes professionnelles et éthiques les plus strictes.

12.77 Le greffier du Conseil privé a souligné que tous les actes des gestionnaires supérieurs sont jugés par les employés; si ces gestionnaires veulent les diriger efficacement, ils doivent commencer par promouvoir des valeurs.

12.78 Nous partageons l'avis du greffier et suggérons que l'on fasse un pas de plus en précisant clairement que les dirigeants des entités fédérales et les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont notamment pour rôle et responsabilités de garantir que l'on applique au sein du secteur public des valeurs saines et une éthique. Cette précision consoliderait le principe selon lequel les gestionnaires ne devraient pas transférer leurs responsabilités à l'égard du maintien de valeurs saines et de l'éthique à des parties telles que les conseillers en éthique ou les ombudsmans. Les gestionnaires auront toutefois besoin de conseils et de formation pour assurer ce leadership. La pièce 12.7 résume les caractéristiques principales d'un leadership éthique.

12.79 Il existe une autre condition préalable au succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Dans le secteur public fédéral, les employés ont un rôle primordial à jouer en mettant de l'avant le programme relatif aux valeurs et à l'éthique et en appliquant à cet égard les normes les plus strictes. Cependant, comme l'indique le Rapport Tait, il faudra fournir aux fonctionnaires et aux

Pièce 12.6

Responsabilités des gestionnaires

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

Principe : Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.

Mesures à prendre

- **Faire preuve du respect de normes de conduite élevées.**
- **Créer un milieu organisationnel où l'on encourage le respect de normes de conduite élevées.**
- **Fournir des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique.**
- **Assurer une direction cohérente dans les relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.**

gestionnaires les outils nécessaires pour assumer ce rôle.

Élaboration de valeurs et d'une éthique communes

Énoncé des principes de la fonction publique

12.80 Les énoncés de valeurs et d'éthique sont manifestement importants mais, à eux seuls, ne créent pas l'honnêteté. On estime souvent que leur but principal est d'être accroché à un mur où ils se couvrent de poussière. Nous croyons toutefois que, dans le cadre d'une approche exhaustive, de tels énoncés peuvent jouer un rôle important. Ils peuvent exprimer les valeurs fondamentales d'une organisation et fixer les normes d'un comportement acceptable. Les valeurs et les normes de base sont celles qui ne feraient l'objet d'aucun compromis.

12.81 Le Groupe de travail Tait a envisagé que soit élaborée, un an après la publication de son rapport en 1996 et au moyen d'un vaste dialogue, une série de valeurs et de principes pour la fonction publique qui soient clairement formulés et largement appuyés. En appliquant ces principes, les organismes formuleraient des énoncés de valeurs et d'éthique s'appliquant aux circonstances qui leur sont propres.

12.82 Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique, de même que le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont conclu que sans un vaste dialogue l'élaboration et la mise en œuvre de ces principes seraient dénuées de sens. Ce dialogue doit être transparent et inclure des discussions avec des Canadiens et les parties intéressées. Sans un vaste dialogue public, les Canadiens pourraient rester sceptiques quant aux principes énoncés et à l'engagement des dirigeants envers ces principes.

12.83 Nous croyons que le gouvernement fédéral doit fixer un délai raisonnable en vue de l'élaboration, pour le secteur public, d'une série de principes liés aux valeurs et à l'éthique. Les sept principes de la vie publique du Royaume-Uni (voir l'annexe D) et le code de la fonction publique du Royaume-Uni (voir l'annexe E) pourraient servir de point de départ à la discussion. Les sept principes en question s'appliquent à tous les membres du secteur public au Royaume-Uni. Le code indique non seulement les obligations et les responsabilités des fonctionnaires envers les ministres, mais aussi celles des ministres envers les fonctionnaires.

12.84 Nous croyons que, dans le cadre d'un effort à plus long terme, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les gestionnaires supérieurs discutent et partagent une série commune de valeurs et d'aspects éthiques, et en fassent la promotion. À cette fin, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Centre canadien de gestion

Pièce 12.7

Caractéristiques principales du leadership éthique dans le secteur public

- **Créer un contexte de travail favorable qui :**
  - accorde de la valeur aux gens, et les traite avec dignité, courtoisie et équité;
  - met l'accent sur la franchise et le partage de l'information;
  - favorise un leadership honnête et collégial;
  - encourage et soutient le fait de dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir;
  - soutient une vie familiale et professionnelle équilibrée.
- **Prendre des décisions qui :**
  - répondent à l'intérêt public;
  - respectent les principes démocratiques et la primauté du droit;
  - garantissent des moyens de recours, l'impartialité et l'objectivité;
  - fournissent des services efficaces aux citoyens;
  - favorisent la transparence, la probité et l'obligation redditionnelle.

Source : Rapport Tait

Pièce 12.8

Études de cas hypothétiques sur les dilemmes relatifs aux valeurs et à l'éthique en milieu de travail

Sièges de loge. Une société privée vous invite à vous joindre à d'autres employés du Ministère dans une loge qu'elle a louée au centre sportif local pour assister à une partie dans le cadre des éliminatoires de la Coupe Stanley. Vous vous dites qu'en saison régulière, ces loges coûtent en moyenne environ 100 $ ou plus par personne, mais que, pendant les éliminatoires, le prix dépasse souvent 1 000 $. Que faire?

Inspection indulgente. Vous êtes en train d'inspecter les livres d'un fabricant qui a enfreint la loi dans le passé. À midi, vous prenez une pause et allez déjeuner au restaurant. Le directeur de la société vous y rejoint et vous demande de faire preuve d'indulgence au sujet des pratiques du fabricant et suggère subtilement qu'il pourrait vous faire un très bon prix pour un ordinateur. À la fin du déjeuner, le directeur offre de payer votre repas. Que faire?

Offres d'emploi. Vous occupez un poste qui vous permet de recommander et d'approuver l'octroi d'un contrat à une société qui a offert de vous embaucher. Que faire?

Fournitures manquantes. Vous êtes en mission de paix, et vous êtes l'officier chargé de l'approvisionnement. Une commande de fournitures vous est livrée. On vous demande de signer le bon de réception, où il est question de 100 articles d'un produit particulier, mais il n'y en que 70 dans la caisse. Trente articles ont été prélevés comme prix à payer pour faire des affaires dans le pays en question. Pas de signature, pas de livraison. Or, vous avez grandement besoin des articles. Que faire?

Énoncé de qualités. Vous avez à préparer un énoncé de qualités en vue d'un concours et la direction fait pression sur vous pour que vous rédigiez l'énoncé en termes restrictifs de manière à favoriser un candidat particulier ou à exclure le plus grand nombre possible de candidats et accélérer ainsi le processus. Que faire?

Conseils stratégiques. Un directeur a préparé un énoncé stratégique qui, selon vous, contient des erreurs flagrantes et, sous certains points, est malhonnête. Malgré les efforts du personnel pour rectifier les erreurs, le directeur continue de faire pression pour que l'énoncé soit adopté. La solution facile serait de ne rien faire et de mettre en œuvre la nouvelle politique; la solution difficile serait de contester l'exactitude du document. Cependant, il n'existe aucune méthode appropriée pour critiquer la politique. Que faire?

Améliorations à des bâtiments. Des architectes et des ingénieurs du gouvernement jugent qu'il est nécessaire d'améliorer des bâtiments du gouvernement. Il serait possible selon eux de corriger le problème lors de rénovations, mais les agents financiers leur ont dit que les fonds requis n'étaient pas disponibles. Ils s'inquiètent du fait qu'une inaction de leur part serait susceptible de les rendre responsables d'un point de vue professionnel et embarrasser le gouvernement s'il survenait de graves problèmes de santé ou un accident sérieux. Que faire?

Budget insuffisant. Vous siégez au comité d'examen d'un important projet d'achat de matériel. Selon le chargé de projet, le budget n'est pas suffisant pour obtenir tout le matériel nécessaire, à moins d'exclure du projet des éléments auxiliaires. Vous savez qu'une fois que l'on aura décidé d'effectuer l'achat, le Ministère n'aura pas d'autre choix que de trouver des fonds supplémentaires pour les éléments auxiliaires. Que faire?

Gestion des risques d'immigration. Votre surveillant vous donne instruction de renoncer à tous les entretiens des demandeurs du statut d'immigrant qui ont indiqué qu'ils exercent la profession d'ingénieur ou d'analyste de systèmes. Il croit que la majorité des demandeurs seront admis, et que les entretiens de sélection seront peu utiles. L'expérience vous a démontré que de nombreux cas pourraient poser des difficultés. Vous hésitez à en faire part à votre surveillant parce que vous savez que toute contestation de son autorité se reflétera dans votre évaluation. Que faire?

Décisions ministérielles. Dans une citation d'un récent communiqué de presse, le ministre déclare qu'une certaine décision donnera lieu à d'importantes économies. Vous êtes membre de l'équipe de projet, et vous savez que cela n'est pas tout à fait vrai. Le projet comporte un important élément politique. Pour créer les économies envisagées, il sera nécessaire de retarder d'autres projets ou d'y renoncer. Que faire?

Situations de maintien de la paix. Vous êtes le commandant d'un peloton dans un pays victime de violence sectaire et de luttes de pouvoir entre le gouvernement et des factions rebelles. Votre peloton reçoit l'ordre de se rendre dans une zone éloignée pour évacuer des travailleurs de l'aide civile canadienne qui se trouvent en danger. Sur les lieux, vous constatez que de nombreux autres civils sont également en danger. Que faire?

Source : Cours de déontologie de TPSGC, de la Défense nationale et de CIC

doivent concevoir un programme de formation obligatoire sur les valeurs de base et l'éthique, à l'intention de tous les cadres supérieurs. Ce programme pourrait être élargi de manière à englober tous les cadres de la fonction publique. Le Secrétariat devrait veiller à ce que la formation soit offerte à tous les fonctionnaires.

12.85 En outre, il importe de mettre à jour le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons aussi recommandé que des lignes directrices explicatives et des scénarios les illustrant soient élaborés. En juin 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un guide sur l'application du *Code*.

Attribution d'une priorité aux éléments clés des valeurs et de l'éthique

12.86 Dans les entités fédérales, il est possible que les gestionnaires et le personnel soient confrontés à une vaste gamme de dilemmes concernant les valeurs et l'éthique en milieu de travail. La plupart des initiatives ministérielles liées aux valeurs et à l'éthique comportent des études de cas hypothétiques qui visent à stimuler la discussion. Ces cas présentent souvent des situations qui obligent à faire des choix difficiles sur le plan personnel et organisationnel. La pièce 12.8 présente des scénarios qui pourraient faire l'objet d'une discussion. Ces derniers sont extraits des cours de déontologie de divers ministères. Les personnes qui participent à la discussion devraient adopter une position après avoir déterminé les valeurs et les éléments éthiques qui sont en cause dans le scénario en question, les risques qui y sont associés, de même que le processus qui pourrait servir à régler la situation.

12.87 Nous nous préoccupons de ce que la discussion des scénarios puisse ne pas comprendre des conseils clairs sur la priorité à accorder à la vaste gamme de valeurs et d'aspects éthiques qui sont applicables. Le Rapport Tait a relevé 45 valeurs différentes, regroupées en cinq catégories de valeurs de base pour la fonction publique, qui se chevauchent : les valeurs démocratiques, les valeurs liées à l'éthique, les « anciennes » valeurs professionnelles, les « nouvelles » valeurs professionnelles, ainsi que les valeurs liées aux personnes (voir la pièce 12.9). Le Rapport a donné la priorité aux valeurs que sont le respect de la loi et l'intérêt public. Cependant, il n'a pas fourni de conseils sur la façon de régler les conflits entre les valeurs qui se font concurrence ou se chevauchent.

12.88 L'une des principales inquiétudes du Groupe de travail Tait était le fait que l'accent était mis sur des « nouvelles » valeurs telles que le service à la clientèle, par opposition aux « anciennes » valeurs axées sur le respect de la loi et l'obligation de rendre compte. Le Groupe était également préoccupé par la tendance croissante à utiliser le mot « clients », car cela pourrait avoir pour conséquence à long terme d'établir une nouvelle série de normes et un nouvel ensemble de valeurs. Ces valeurs pourraient aller à l'encontre de certaines des exigences fondamentales d'un gouvernement démocratique.

Les « nouvelles » valeurs pourraient aller à l'encontre de certaines des exigences fondamentales d'un gouvernement démocratique.

12.89 Le Groupe de travail a conclu dans son rapport que toute démarche qui traite la fonction publique, ou semble la traiter, comme s'il s'agissait d'une entreprise privée risque de miner non seulement la structure de motivation de la fonction publique mais, plus important encore, sa capacité à servir un gouvernement démocratique d'une manière éthique et responsable.

12.90 Le Groupe de travail Tait avait anticipé les problèmes rencontrés dans le milieu de la réglementation et de l'inspection. Un comité de hauts fonctionnaires a soulevé la question des valeurs conflictuelles dans un rapport daté de novembre 1999, intitulé *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé — Une étude*

du milieu de réglementation et d'inspection du gouvernement fédéral : le recrutement, la rétention des effectifs et les questions de gestion. Le comité a fait remarquer que les valeurs liées au service à la clientèle font de plus en plus participer les inspecteurs à l'éducation, à la persuasion et à la surveillance du secteur privé, ainsi qu'à l'exécution de la réglementation. Ces responsabilités exigent que les inspecteurs nouent une relation de confiance mutuelle avec les clients du secteur privé et qu'ils créent une atmosphère d'apprentissage et de perfectionnement axée sur la collaboration. Ce double rôle est nettement plus complexe et introduit des tensions dans la relation, obligeant l'inspecteur à faire des choix appropriés entre le « chapeau blanc » (rôle de service) et le « chapeau noir » (rôle de mise en application de la loi).

12.91 Selon le rapport du comité, le milieu de la réglementation et de l'inspection a de la difficulté à interpréter le sens, dans son contexte opérationnel, de l'expression « service à la clientèle » fréquemment utilisée au gouvernement depuis cinq ans. Le rapport a conclu que le principal problème à résoudre était le besoin de changer le vocabulaire de ce groupe. L'expression « service à la clientèle » devrait être remplacée par « protection de l'intérêt public ».

12.92 Selon le rapport, « diverses formes d'initiatives et de directives gouvernementales ont incité à mettre l'accent sur le Service à la clientèle, offrant un message omniprésent à tous les fonctionnaires. ». Le rapport fait également remarquer qu' « une vision renouvelée axée sur l'intérêt du public pourrait être adoptée par l'élaboration d'un " Code de pratiques " dont

Pièce 12.9

Catégorie de valeurs		
Valeurs démocratiques	• gouvernement responsable • primauté du droit • soutien de la démocratie • respect de l'autorité des titulaires de charges publiques	• loyauté • neutralité/impartialité politique • responsabilité • application régulière de la loi • intérêt public/bien commun
« Anciennes » valeurs professionnelles	• neutralité/impartialité politique • mérite • excellence • efficacité • économie • franchise	• conseiller avec objectivité et impartialité • dire sans crainte toute la vérité aux autorités • équilibrer la complexité • conserver la confiance du public
« Nouvelles » valeurs professionnelles	• qualité • innovation • initiative • créativité	• débrouillardise • service aux clients/aux citoyens • horizontalité • travail d'équipe
Valeurs liées à l'éthique	• intégrité • honnêteté • probité • prudence • impartialité	• équité • désintéressement • discrétion • confiance du public
Valeurs liées aux personnes	• respect • empathie/compassion • civilité/courtoisie • tolérance • ouverture d'esprit • solidarité/participation	• sincérité • modération • bienséance • raison • humanité • courage

Source : Rapport Tait

l'application porterait particulièrement sur la fonction de réglementation/ d'inspection. »

12.93 Le Secrétariat de la réglementation et de l'inspection à Transports Canada nous a dit qu'il consulte les inspecteurs de divers ministères sur leur rôle et sur les outils possibles, comme un code de déontologie, qui permettraient de mettre davantage l'accent sur la protection de l'intérêt public.

12.94 Bien que l'emphase sur les « nouvelles » valeurs soulève des inquiétudes, elle présente aussi des avantages éventuels. Le Groupe de travail Tait a laissé entendre que l'obtention d'un juste équilibre entre les « anciennes » et les « nouvelles » valeurs pourrait calmer les préoccupations bureaucratiques de nature territoriale et liées à des perspectives étroites, et aider à reconnaître que les citoyens et leurs intérêts sont réels et concrets. Cet équilibre pourrait créer une culture solide pour la fonction publique.

12.95 Nous croyons que, dans la pratique, les « anciennes » valeurs de la fonction publique ont toujours inclus des éléments des « nouvelles » valeurs. Ces genres de valeurs ne représentent pas une dichotomie. Le nœud du problème est la mesure dans laquelle on a tendance à attribuer une priorité plus élevée aux « nouvelles » valeurs qu'à d'« anciennes » valeurs clés comme le respect de la loi et l'intérêt public.

12.96 Le Groupe de travail Tait a reconnu que l'existence en parallèle d'« anciennes » valeurs et de « nouvelles » valeurs était une source de confusion, de tension et de conflit. Il a donc recommandé dans son rapport que le dialogue sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique serve à expliquer le juste équilibre à trouver entre « anciennes » et « nouvelles » valeurs, ainsi qu'à donner des conseils sur la façon d'arriver à cet équilibre. Nous croyons cependant, à l'instar du Groupe de travail Tait, qu'il convient d'indiquer clairement que deux valeurs de la fonction publique, soit le respect de la loi et l'intérêt public, sont d'une importance primordiale.

Mesures à prendre dans l'immédiat pour renforcer les prises de décisions éthiques

12.97 Étant donnée la portée très large du dialogue requis, il est possible que l'établissement d'une série de principes de base prenne un certain temps. Les entités fédérales peuvent prendre des mesures immédiates pour établir des éléments de l'infrastructure nécessaire afin d'aider le personnel à gérer et à exécuter les programmes d'une manière conforme à l'éthique. La mise en place d'une telle infrastructure indiquerait au personnel que la haute direction prend au sérieux l'initiative actuelle en matière de valeurs et d'éthique.

Il convient d'indiquer clairement que deux valeurs de la fonction publique, soit le respect de la loi et l'intérêt public, sont d'une importance primordiale.

12.98 La première étape consiste à reconnaître que, lorsque l'on exécute un programme, il est peut-être nécessaire de formuler des jugements difficiles en matière de valeurs et d'éthique. Les employés auxquels on a dit de « faire preuve de jugement » doivent bénéficier des conseils et du soutien nécessaires. Le jugement consiste à se demander délibérément si les décisions — et leurs justifications — sont équitables, honnêtes et dignes de confiance et si elles résisteraient à un examen approfondi du public au cas où les médias les divulgueraient.

12.99 Pour aider les employés à formuler des jugements, les ministères pourraient adopter des modèles décisionnels permettant aux cadres et au personnel de gérer d'une manière éthique. Ces modèles font déjà partie de trois initiatives ministérielles en matière d'éthique que nous avons examinées. Les ministères pourraient aussi établir des centres de soutien des programmes, qui offriraient au personnel des conseils objectifs et compléteraient le rôle des

supérieurs. En outre, ils pourraient utiliser leurs programmes de gestion des risques pour aider les employés à prévoir et à planifier les situations difficiles. Ainsi, la direction du service de biens immobiliers de TPSGC a mis l'accent sur l'établissement d'un centre de soutien et de techniques de gestion du risque. Elle croit que sans ces derniers, le fait de demander au personnel de prendre des risques et d'appliquer des valeurs éthiques sera perçu cyniquement comme une tentative de la direction de se décharger de ses responsabilités pour les mettre sur les épaules des employés.

Les principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font appel à « des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé ».

Conseils relatifs à l'interaction entre le secteur public et le secteur privé

12.100 Avoir une série commune de valeurs constitue une condition nécessaire à l'établissement d'une relation d'affaires fructueuse. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons conclu que « le gouvernement doit communiquer sans équivoque son ensemble de normes d'éthique aux groupes et aux particuliers avec lesquels il fait affaire en indiquant clairement qu'il entend bien que ces normes soient respectées ». Par ailleurs, les principes de l'OCDE font appel à « des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé ». Une condition préalable au règlement de cette question est l'élaboration d'une série claire de valeurs et d'aspects éthiques pour l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les entités fédérales concernées.

12.101 D'importantes mesures ont été prises pour régler ce problème dans le cas des lobbyistes. En septembre 1988, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été promulguée. En mars 1997, le conseiller en éthique a établi, par voie de règlement, le *Code de déontologie des lobbyistes* afin de rassurer davantage les Canadiens sur l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité des prises de décisions au gouvernement.

12.102 Dans le cadre de la relation qui existe entre le secteur public et le secteur privé – et cela comprend les organismes bénévoles –, des milliards de dollars sont dépensés en contrats, en subventions et en contributions, au Canada et à l'étranger. Cependant, cette relation est aujourd'hui plus complexe, car le gouvernement établit des organismes issus de la diversification des modes de prestation de services, qui agissent comme des entreprises privées, et il crée des partenariats avec le secteur privé en vue d'assurer l'intérêt public. En outre, il a privatisé certaines fonctions publiques qui continuent de servir l'intérêt public.

12.103 Bien que le secteur public et le secteur privé aient de nombreuses valeurs en commun, ils diffèrent sur des volets importants. Ainsi, dans le secteur privé, les intérêts financiers personnels sont souvent liés aux intérêts de l'entreprise par le truchement d'avantages tels que des options d'achat d'actions, et la neutralité politique n'est pas une condition obligatoire. En outre, les renseignements personnels concernant les clients peuvent être partagés, avec le consentement de ces derniers, en vue de réduire les risques financiers. Dans le secteur public, on s'attend à ce que les employés agissent dans l'intérêt public et restent neutres d'un point de vue politique; ils sont aussi tenus de protéger le caractère privé des informations que les particuliers et les sociétés communiquent au gouvernement.

12.104 Nous avons constaté que le secteur privé est conscient du besoin d'élaborer des lignes directrices régissant son interaction avec le secteur public. Certaines grandes entreprises ont établi de telles lignes directrices.

12.105 En Australie, le ministère de la défense a publié un code de déontologie qui comporte un cadre régissant ses relations avec le secteur privé. Ce code renferme 17 principes, dont certains font appel à l'honnêteté et à l'intégrité, au besoin d'agir avec soin et diligence, ainsi qu'à l'obligation de rendre compte des

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

décisions et des interventions. Ce ministère s'attend à ce que ses soumissionnaires, ses entrepreneurs et ses fournisseurs, ainsi que leurs employés et sous-traitants, soient tous régis par le code de déontologie. Si les employés du ministère ou du secteur privé croient que l'on a contrevenu à la loi ou à l'éthique, ils peuvent faire état de leurs préoccupations à l'inspecteur général du ministère, qui ouvrira une enquête confidentielle.

12.106 À notre avis, il est nécessaire d'établir, de pair avec les parties intéressées, une série de principes qui clarifient les valeurs et l'éthique auxquelles sont soumis les fonctionnaires des organismes issus de la diversification des modes de prestation de services, ainsi que ceux travaillant dans le cadre de partenariats avec le secteur privé. Dans le même ordre d'idées, il est important de clarifier les valeurs et l'éthique qui régissent les relations avec les entrepreneurs et avec les bénéficiaires de subventions et de contributions.

12.107 Les principes de base pourraient être personnalisés et intégrés aux contrats ainsi qu'aux accords de subventions et de contributions. Ils pourraient également être intégrés aux lois qui établissent les organismes issus de la diversification des modes de prestation de services et qui privatisent des fonctions publiques. En outre, il faut faire preuve d'une diligence proactive avant de signer un contrat ou un accord. Les retombées d'un tel effort favorisant l'honnêteté pourraient être considérables. La pièce 12.10 présente une série de principes qui permettent de guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.

Évaluations et redditions de comptes objectives

12.108 L'un des secteurs clés sur lequel les entités fédérales devront se pencher est la façon de rendre compte le mieux possible des valeurs et de l'éthique. Dans leurs rapports au Parlement, les entités devront objectivement prouver que, dans le cadre d'une saine régie, elles sont dotées d'une culture éthique et que leurs initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont efficaces. Une telle évaluation devra aussi présenter les préoccupations des parties intéressées et du public quant à la crédibilité des programmes.

Expression des préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique

Intervention de bonne foi

12.109 L'intervention faite de bonne foi reconnaît qu'il est important pour la santé d'un organisme d'offrir un éventail efficace d'options pour que chacun puisse exprimer son dissentiment et ses préoccupations d'ordre éthique. Une approche exhaustive à l'égard des valeurs et de l'éthique comporte des moyens de recours qui permettent aux employés d'intervenir de bonne foi.

12.110 Les fonctionnaires disposent de moyens législatifs et non législatifs pour

- Respect de la loi, des contrats et des accords
- Absence de conflits d'intérêts
- Respect de la valeur de la fonction publique, à savoir agir dans l'intérêt public
- Appui à l'égard de valeurs communes, comme :
  - être honnête, franc et coopératif
  - être équitable et juste
  - respecter ses engagements
  - traiter les gens équitablement
  - protéger proactivement l'environnement
  - contribuer réciproquement à mieux faire les choses
- Respect de normes de rendement élevé, comme :
  - qualité exceptionnelle
  - prix concurrentiels
  - soutien supérieur à l'égard des produits
  - livraison dans les délais impartis
  - amélioration constante
  - procédures garantissant l'observation de la loi et des codes

Pièce 12.10

Série possible de principes régissant l'interaction entre le secteur public et le secteur privé

Source : Rapport Tait; TPSGC et sociétés privées canadiennes

décisions et des interventions. Ce ministère s'attend à ce que ses soumissionnaires, ses entrepreneurs et ses fournisseurs, ainsi que leurs employés et sous-traitants, soient tous régis par le code de déontologie. Si les employés du ministère ou du secteur privé croient que l'on a contrevenu à la loi ou à l'éthique, ils peuvent faire état de leurs préoccupations à l'inspecteur général du ministère, qui ouvrira une enquête confidentielle.

12.106 À notre avis, il est nécessaire d'établir, de pair avec les parties intéressées, une série de principes qui clarifient les valeurs et l'éthique auxquelles sont soumis les fonctionnaires des organismes issus de la diversification des modes de prestation de services, ainsi que ceux travaillant dans le cadre de partenariats avec le secteur privé. Dans le même ordre d'idées, il est important de clarifier les valeurs et l'éthique qui régissent les relations avec les entrepreneurs et avec les bénéficiaires de subventions et de contributions.

12.107 Les principes de base pourraient être personnalisés et intégrés aux contrats ainsi qu'aux accords de subventions et de contributions. Ils pourraient également être intégrés aux lois qui établissent les organismes issus de la diversification des modes de prestation de services et qui privatisent des fonctions publiques. En outre, il faut faire preuve d'une diligence proactive avant de signer un contrat ou un accord. Les retombées d'un tel effort favorisant l'honnêteté pourraient être considérables. La pièce 12.10 présente une série de principes qui permettent de guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.

Évaluations et redditions de comptes objectives

12.108 L'un des secteurs clés sur lequel les entités fédérales devront se pencher est la façon de rendre compte le mieux possible des valeurs et de l'éthique. Dans leurs rapports au Parlement, les entités devront objectivement prouver que, dans le cadre d'une saine régie, elles sont dotées d'une culture éthique et que leurs initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont efficaces. Une telle évaluation devra aussi présenter les préoccupations des parties intéressées et du public quant à la crédibilité des programmes.

Expression des préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique

Intervention de bonne foi

12.109 L'intervention faite de bonne foi reconnaît qu'il est important pour la santé d'un organisme d'offrir un éventail efficace d'options pour que chacun puisse exprimer son dissentiment et ses préoccupations d'ordre éthique. Une approche exhaustive à l'égard des valeurs et de l'éthique comporte des moyens de recours qui permettent aux employés d'intervenir de bonne foi.

12.110 Les fonctionnaires disposent de moyens législatifs et non législatifs pour

- Respect de la loi, des contrats et des accords
- Absence de conflits d'intérêts
- Respect de la valeur de la fonction publique, à savoir agir dans l'intérêt public
- Appui à l'égard de valeurs communes, comme :
  - être honnête, franc et coopératif
  - être équitable et juste
  - respecter ses engagements
  - traiter les gens équitablement
  - protéger proactivement l'environnement
  - contribuer réciproquement à mieux faire les choses
- Respect de normes de rendement élevé, comme :
  - qualité exceptionnelle
  - prix concurrentiels
  - soutien supérieur à l'égard des produits
  - livraison dans les délais impartis
  - amélioration constante
  - procédures garantissant l'observation de la loi et des codes

Pièce 12.10

Série possible de principes régissant l'interaction entre le secteur public et le secteur privé

Source : Rapport Tait; TPSGC et sociétés privées canadiennes

faire état de préoccupations particulières. Ils peuvent notamment transmettre des questions à des organismes spécialisés tels que le Commissaire aux langues officielles et la Commission canadienne des droits de la personne, interjeter appel d'une décision en matière de dotation et soulever des questions auprès des superviseurs.

Le Groupe de travail Tait a conclu que sans la création de mécanismes de recours, la plupart des fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des paroles en l'air.

12.111 Cependant, des fonctionnaires ont indiqué au Groupe de travail Tait que cela ne servait à rien de leur demander de faire respecter les valeurs de la fonction publique ou des normes éthiques strictes si on ne leur donnait pas les outils nécessaires pour le faire. Le Groupe de travail a conclu que sans la création de mécanismes de recours, la plupart des fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des paroles en l'air. Il est donc recommandé qu'une instance supérieure indépendante soit établie pour recevoir des rapports de manière confidentielle et agir avec équité et impartialité.

12.112 L'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada ont tous deux recommandé que l'on adopte une loi sur la « dénonciation ». L'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada a recommandé pour sa part que l'on crée un poste d'ombudsman pour les cadres supérieurs.

12.113 L'établissement de mécanismes de recours pour les interventions de bonne foi est une tâche difficile, mais nécessaire. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons demandé que l'on discute en détail des avantages et des désavantages des solutions de rechange qui permettent à des personnes d'intervenir de bonne foi. L'OCDE est arrivée à des conclusions analogues.

12.114 Un nombre croissant de précédents donnent des idées sur la façon de mettre en œuvre la recommandation du Rapport Tait. Les initiatives en matière d'éthique du MDN, de TPSGC et de la GRC ont pour but d'établir des mécanismes de recours qui protègent à la fois la personne qui fait part de préoccupations d'ordre éthique et la partie, quelle qu'elle soit, contre laquelle des allégations peuvent avoir été formulées.

12.115 Le Nouveau-Brunswick a inclus une protection générale dans les modifications que la province a apportées en 1988 à sa *Loi sur les normes d'emploi*. En 1998, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi sur la dénonciation (*Whistleblowers Act);* celle-ci permet aux employés de faire part à l'ombudsman de la province des informations sur les écarts de conduite du gouvernement, et elle protège les personnes qui le font. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de mars 1999, les modifications apportées en août 1999 à la *Loi sur la concurrence* du gouvernement fédéral, ainsi que la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* d'avril 2000 contiennent les autorisations réglementaires et les mesures de protection dont ont besoin les employés qui signalent des violations présumées de ces lois auprès d'instances désignées. Depuis 1980, les députés ont introduit plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire de manière à procurer des autorisations analogues aux fonctionnaires fédéraux. La proposition la plus récente est le projet de loi C-239, présenté à la Chambre des communes, ainsi que le projet de loi S-13, présenté au Sénat.

12.116 D'autres administrations nationales ont adopté une loi dite de « dénonciation ». Les États-Unis ont adopté la loi sur la protection des dénonciateurs (*Whistleblower Protection Act)* en 1989. L'Australie a modifié en 1998 ses règlements relatifs à la fonction publique afin qu'il soit possible de signaler au commissaire à la fonction publique, avec une protection appropriée, les infractions au code de déontologie de

la fonction publique (*Public Service Code of Conduct)* de ce pays. La même année, le Royaume-Uni a adopté une loi détaillée sur l'obligation de divulgation dans l'intérêt public (*Public Interest Disclosure Act);* celle-ci régit les communications, faites de bonne foi, d'une vaste gamme de préoccupations d'ordre éthique. Les démarches comportent des exigences différentes quant à la formulation des préoccupations à l'échelon interne avant que celles-ci puissent être soumises à l'attention d'une partie indépendante. Il convient donc d'évaluer la pertinence de l'expérience acquise à ce chapitre dans d'autres administrations.

12.117 Selon le Bureau du Conseil privé, rares sont les preuves empiriques selon lesquelles il y aurait un vaste problème non résolu, ce qui sous-entend qu'il serait peut-être préférable d'établir quel problème, si problème il y a, peut se poser avant d'établir de nouveaux mécanismes de recours.

12.118 Cependant, nous croyons qu'il y a consensus quant à la nécessité de prendre des mesures dans le secteur public fédéral du Canada afin qu'il soit possible d'exprimer des problèmes d'ordre éthique, et ce, en assurant à tous les intéressés la protection qui convient. À notre avis, cette question ne disparaîtra pas et elle doit être étudiée dans le cadre d'une démarche exhaustive.

Ombudsmans

12.119 Sept ministères fédéraux sont dotés d'un ombudsman mais, dans la plupart des cas, le rôle de celui-ci consiste à fournir de façon informelle des renseignements confidentiels impartiaux aux employés faisant face à des situations de travail difficiles. Seuls l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et le Bureau de l'enquêteur correctionnel sont mandatés pour faire enquête à la suite d'une plainte.

12.120 Huit provinces (dont l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique) et un territoire ont un ombudsman, qui est un agent de l'assemblée législative. Son rôle consiste à promouvoir l'équité ainsi que l'obligation redditionnelle administrative en faisant enquête sur des plaintes relatives à des abus découlant d'actes ou d'omissions de la part d'organismes gouvernementaux. Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également mis sur pied un bureau d'ombudsman législatif pour faire enquête sur les plaintes concernant les mesures administratives du gouvernement.

Huit provinces canadiennes, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont un ombudsman.

12.121 Le Canada ne dispose pas d'un ombudsman fédéral. Toutefois, un comité de sous-ministres a recommandé au premier ministre, en juillet 1997, la création de ce poste. En juin 1999, l'Association des ombudsmans du Canada a demandé que l'on crée un poste d'ombudsman fédéral afin que les Canadiens puissent exercer leur droit démocratique à une étude et à une enquête indépendantes lorsqu'ils croient qu'un organisme public fédéral a enfreint leur droit à un traitement équitable.

Meilleures pratiques

12.122 Pour la présente étude, nous avons relevé les meilleures pratiques et les points de référence en ce qui a trait à la promotion des valeurs et de l'éthique (voir la pièce 12.11). Ces pratiques sont fondées sur notre examen des activités dans une dizaine de ministères, ainsi que sur les pratiques de plus d'une vingtaine d'entreprises canadiennes qui dominent leur marché respectif. Elles servent de points de référence pour aider les parlementaires à analyser les initiatives gouvernementales liées aux valeurs et à l'éthique et aider les ministres et les entités fédérales à élaborer et à mettre en œuvre des mesures efficaces afin de faire la promotion de ces meilleures pratiques au sein du secteur public.

Pièce 12.11

Meilleures pratiques et points de référence

Leadership

Les dirigeants d'organisme et les gestionnaires supérieurs ont suivi une formation sur les valeurs et l'éthique et devraient renseigner leur effectif sur les dilemmes que posent les valeurs et l'éthique au travail, et l'encourager à en discuter.

Il incombe aux gestionnaires de mener des séances de discussion pour expliquer l'énoncé des valeurs et de l'éthique et tout code de conduite applicable, de prendre, sur le plan du leadership, des mesures d'encadrement fondées sur des valeurs saines et l'éthique, et de susciter des discussions sur les valeurs et l'éthique.

À la longue, différents gestionnaires et membres du personnel sont choisis en fonction de la réputation qu'ils ont d'agir d'une manière conforme à l'éthique, en vue de mener au sein de leurs unités des initiatives liées à l'éthique, et d'être une source de conseils.

Il incombe aux gestionnaires de discuter avec leurs employés de n'importe quel code régissant les conflits d'intérêts avant qu'il leur soit demandé de signer un énoncé indiquant qu'ils comprennent les dispositions du code et qu'ils en respectent les exigences. Il incombe aussi aux gestionnaires et aux employés de signer une déclaration indiquant qu'une telle discussion a eu lieu.

Des déclarations plus strictes sur les conflits d'intérêts sont utilisées à des niveaux de gestion supérieurs.

Les appréciations des gestionnaires principaux existants et éventuels comprennent une évaluation de la part de leurs supérieurs et des membres du personnel au sujet de la question de savoir s'ils prêchent par l'exemple.

Énoncés de valeurs et de l'éthique

Ces énoncés :

- reconnaissent que la plupart des employés respectent des valeurs saines et l'éthique;
- sont le reflet de vastes consultations menées à tous les échelons de l'organisation, mais surtout auprès des cadres intermédiaires;
- sont clairs, succincts, et s'appliquent à l'organisation;
- sont approuvés et appuyés aux échelons supérieurs de l'organisation;
- reconnaissent que la loyauté et la confiance vont dans les deux sens et comportent des engagements explicites envers les employés;
- fournissent des explications, des études de cas et des conseils détaillés;
- souscrivent dans la mesure du possible à des normes nationales ou internationales établies;
- contiennent des dispositions explicites qui guident les interactions entre le secteur public et le secteur privé;
- visent les entrepreneurs, les fournisseurs et les bénéficiaires de fonds;
- précisent quelles sont les conséquences en cas d'inobservation.

Politiques de gestion

Établir une politique claire et nette, qui habilite les employés de première ligne à prendre en charge un conflit ou un problème et à le régler rapidement et efficacement.

Établir une infrastructure, comme un modèle décisionnel, qui oblige explicitement à prendre en considération les valeurs et l'éthique.

Établir des procédures officielles pour aligner toutes les politiques de gestion sur les valeurs et l'éthique de l'organisation.

Conseils et formation

Fournir un modèle de prise de décisions qui comporte des aspects liés aux valeurs et à l'éthique.

Établir pour les programmes des services de soutien intégrés.

Former des facilitateurs et concevoir des programmes de formation.

Élaborer des études de cas axées sur les dilemmes qui surviennent au travail.

Établir des ressources d'information dont les gestionnaires peuvent se servir pour discuter avec leur effectif des valeurs et de l'éthique.

Obtenir des conseils auprès de spécialistes compétents.

Afficher tous les renseignements relatifs aux valeurs et à l'éthique dans les sites intranet et Web de l'organisation.

Interventions de bonne foi

Établir un éventail d'options permettant aux employés de solliciter des conseils et de régler des problèmes, y compris des ombudsmans, des conseillers en éthique, des lignes téléphoniques d'assistance confidentielle, ainsi que des procédures de règlement extrajudiciaire des conflits.

Exiger clairement que les gestionnaires règlent de manière proactive les incidents liés aux valeurs et à l'éthique, au lieu d'attendre qu'un employé en prenne l'initiative.

Énoncer clairement les responsabilités qui incombent aux employés lorsqu'ils prennent conscience de problèmes relatifs aux valeurs et à l'éthique ainsi que d'actes d'inconduite, et s'engager formellement à protéger les employés qui signalent de tels actes.

Obliger les fournisseurs de biens et de services à signaler les problèmes qui se rapportent aux valeurs et à l'éthique.

Traiter les infractions et les actes d'inconduite d'une manière équitable et uniforme.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Pièce 12.11 (suite)

Évaluations et rapports	
Rendre compte publiquement de la situation par rapport aux normes organisationnelles, nationales ou internationales les plus strictes qui s'appliquent.	relatives aux valeurs et à l'éthique, ainsi que l'efficacité de la formation et des communications.
Échanger de l'information afin d'établir des points de référence.	Procéder à des séances de discussion ou à des sondages sur la confiance des parties intéressées envers l'organisation.
Procéder régulièrement à des sondages ou à des séances de discussion avec les employés afin d'évaluer les perceptions	Procéder à des vérifications afin d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'établissement d'une saine infrastructure destinée à appuyer les valeurs et l'éthique dans les diverses parties de l'organisation.

Source : Ministères fédéraux et sociétés privées canadiennes

Conclusion

12.123 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.124 Dans la présente étude, nous avons mis l'accent sur les programmes et les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques, et ce, dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales. Nous avons constaté ce qui suit :

- des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique ont été lancées afin de respecter le principe de probité;
- pour améliorer les chances de succès, il est important que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles;
- les initiatives doivent s'inscrire dans le cadre d'un effort exhaustif faisant appel aux Canadiens et à tous les membres du secteur public fédéral;
- le leadership et la conduite des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires sont une condition préalable au succès de ces initiatives.

12.125 Il ressort clairement des changements apportés au sein du gouvernement que la probité repose de plus en plus sur une solide assise de valeurs et d'éthique. Le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995 ainsi que le rapport Tait concluent qu'il existe un solide fondement de normes éthiques chez les fonctionnaires fédéraux, mais celui-ci ne devrait pas être tenu pour acquis. Des mesures sont prises pour le préserver. Bien qu'elles en soient encore à une étape préliminaire, d'importantes initiatives liées aux valeurs et à l'éthique sont en cours.

Priorités et cadre d'action

12.126 Il importe d'engager un dialogue complet et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Pour stimuler la discussion et les mesures qui s'imposent, nous proposons une série de priorités et un cadre d'action (voir la pièce 12.12). Les priorités traduisent les principaux défis en matière de valeurs et d'éthique que nous avons analysés dans ce chapitre.

(suite à la page 12-34)

Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement.

Pièce 12.11 (suite)

Évaluations et rapports	
Rendre compte publiquement de la situation par rapport aux normes organisationnelles, nationales ou internationales les plus strictes qui s'appliquent.	relatives aux valeurs et à l'éthique, ainsi que l'efficacité de la formation et des communications.
Échanger de l'information afin d'établir des points de référence.	Procéder à des séances de discussion ou à des sondages sur la confiance des parties intéressées envers l'organisation.
Procéder régulièrement à des sondages ou à des séances de discussion avec les employés afin d'évaluer les perceptions	Procéder à des vérifications afin d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'établissement d'une saine infrastructure destinée à appuyer les valeurs et l'éthique dans les diverses parties de l'organisation.

Source : Ministères fédéraux et sociétés privées canadiennes

Conclusion

12.123 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.124 Dans la présente étude, nous avons mis l'accent sur les programmes et les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques, et ce, dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales. Nous avons constaté ce qui suit :

- des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique ont été lancées afin de respecter le principe de probité;
- pour améliorer les chances de succès, il est important que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles;
- les initiatives doivent s'inscrire dans le cadre d'un effort exhaustif faisant appel aux Canadiens et à tous les membres du secteur public fédéral;
- le leadership et la conduite des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires sont une condition préalable au succès de ces initiatives.

12.125 Il ressort clairement des changements apportés au sein du gouvernement que la probité repose de plus en plus sur une solide assise de valeurs et d'éthique. Le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995 ainsi que le rapport Tait concluent qu'il existe un solide fondement de normes éthiques chez les fonctionnaires fédéraux, mais celui-ci ne devrait pas être tenu pour acquis. Des mesures sont prises pour le préserver. Bien qu'elles en soient encore à une étape préliminaire, d'importantes initiatives liées aux valeurs et à l'éthique sont en cours.

Priorités et cadre d'action

12.126 Il importe d'engager un dialogue complet et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Pour stimuler la discussion et les mesures qui s'imposent, nous proposons une série de priorités et un cadre d'action (voir la pièce 12.12). Les priorités traduisent les principaux défis en matière de valeurs et d'éthique que nous avons analysés dans ce chapitre.

(suite à la page 12-34)

Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement.

Pièce 12.12

Cadre d'action

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Leadership		
L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.	Renforcer le leadership politique pour assurer l'intégrité au sein du secteur public fédéral.	Parlementaires, ministres
	Confirmer l'importance primordiale des valeurs démocratiques, de la primauté du droit et de la confiance du public.	Parlement, ministres, greffier du Conseil privé, dirigeants d'entités fédérales, co-champions des valeurs et de l'éthique, hauts fonctionnaires, membres du secteur privé
	Relancer un dialogue honnête et solide sur les valeurs et l'éthique avec les Canadiens ainsi que dans l'ensemble du secteur public fédéral.	
	Établir avec les Canadiens un ensemble de principes communs en matière de valeurs et d'éthique pour le secteur public.	
	Faire en sorte que l'ensemble des systèmes et des politiques favorisent le respect des valeurs saines et de l'éthique dans la fonction publique.	
	Clarifier le principe de la responsabilité ministérielle et des responsabilités des cadres auxquels des pouvoirs ont été délégués.	Ministres, Bureau du Conseil privé
Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.	Désigner le greffier du Conseil privé, à titre de chef de la fonction publique, ainsi que les sous-ministres co-champions, comme les agents chargés de garantir que l'on prend des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein de la fonction publique.	Premier ministre
	Indiquer qu'il incombe aux dirigeants des entités fédérales de garantir que l'on prend au sein de leurs entités des initiatives exhaustives en matière de valeurs et d'éthique.	Greffier du Conseil privé
	Déterminer et souligner les responsabilités qui incombent aux gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de l'intégrité.	Dirigeants d'entités fédérales, Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor
Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement éthique.	Embaucher et promouvoir des cadres supérieurs qui prêchent par l'exemple, en fonction des évaluations faites par les supérieurs et les membres du personnel.	Dirigeants d'entités fédérales, Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor
Normes éthiques		
Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires.	Souligner la primauté de l'intérêt public et du droit, et le principe que la fonction publique est un bien public.	Parlementaires, ministres, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé
	En consultation avec les Canadiens, utiliser la série de principes communs comme fondement pour l'élaboration d'énoncés de valeurs et d'éthique qui tiennent compte des circonstances particulières de chaque organisme.	Parlementaires, ministres, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé
	Expliquer et mettre en équilibre les valeurs concurrentielles propres à la fonction publique, de manière à ce que l'intérêt public demeure le principe primordial.	Bureau du Conseil privé, co-champions des valeurs et de l'éthique, Conseil du Trésor

Pièce 12.12 (suite)

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Normes éthiques (suite)		
	Renforcer l'intégrité et la crédibilité du milieu scientifique et technologique fédéral, ainsi que du milieu de la réglementation et de l'inspection.	Bureau du Conseil privé, dirigeants d'entités scientifiques et réglementaires
Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.	Dispenser aux cadres supérieurs une formation obligatoire sur la promotion des valeurs et de l'éthique.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Centre canadien de gestion
Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.	Identifier, intégrer et réviser au besoin les exigences juridiques fondamentales qui s'appliquent au comportement éthique.	Parlementaires, Bureau du Conseil privé, ministère de la Justice
	Expliquer à tous les membres du secteur public fédéral les lois et les politiques générales et particulières qui concernent les cas de conduite irrégulière.	Dirigeants d'entités fédérales, Conseil du Trésor
Interaction entre le secteur public et le secteur privé		
Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.	Établir des énoncés de valeurs et d'éthique qui guideront l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor
	Intégrer les points importants des codes d'éthique dans les contrats et les accords relatifs aux subventions et aux contributions.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
	Exiger des organismes souhaitant faire affaire avec le gouvernement ou recevoir des fonds publics qu'ils soient dotés d'un code de conduite ou qu'ils souscrivent à un code type.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
	Exiger que les organismes fassent preuve de diligence raisonnable d'une manière proactive avant de signer des contrats et des accords.	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dirigeants d'entités fédérales
Prise de décisions		
Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.	Établir diverses options, comme des postes de conseiller en éthique et d'ombudsman, dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les entités en vue de dispenser des conseils.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
	Élaborer des lignes directrices et des études de cas traitant des dilemmes qui se posent au travail.	Bureau du Conseil privé, Conseiller en éthique, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
	Clarifier le sens des codes de conduite existants ou des codes régissant les conflits d'intérêts, comme le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*.	Bureau du Conseil privé, conseiller en éthique, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle.	Établir des centres de soutien intégrés pour les programmes et un modèle de prise de décisions qui oblige explicitement à faire preuve de transparence et à prendre en considération les valeurs et l'éthique.	Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales

Pièce 12.12 (suite)

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Prise de décisions (suite)		
Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.	Établir des voies de recours claires et efficaces pour les interventions de bonne foi.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé
Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.	Établir une politique explicite habilitant les employés de première ligne à prendre en charge un conflit ou un problème et à le régler équitablement et efficacement.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
	Faire en sorte que les politiques de gestion de l'organisation viennent étayer la prise de décisions conformes à l'éthique.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
	Dans les énoncés de valeurs et d'éthique, inclure des engagements envers les employés.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
Évaluation et rapports		
Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public.	Procéder à des évaluations de base périodiques des valeurs et de l'éthique dans les organismes fédéraux, y compris des évaluations de la part des Canadiens et d'intervenants particuliers.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
	Rendre compte publiquement de l'efficacité des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales

(suite de la page 12-31)

12.127 Nous suggérons les huit mesures prioritaires qui suivent :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
  - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
  - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.
- Établir un énoncé de valeurs et d'éthique pour le secteur public fédéral et chaque entité fédérale.
- Élaborer une série de valeurs et une éthique pour guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.
- Établir des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique dans les entités fédérales et les collectivités interministérielles.
- Offrir des conseils au sujet de la prise de décisions éthiques et élaborer des mécanismes de recours qui permettent d'exprimer les préoccupations d'ordre éthique, en assurant à tous les intéressés des mesures de protection appropriées.
- Expliquer à tous les membres du secteur public fédéral les lois et les politiques générales et particulières qui se rapportent aux cas de conduite irrégulière.
- Fournir au Parlement des évaluations et des rapports objectifs sur les valeurs et l'éthique au sein des entités fédérales.

12.128 Le gouvernement fédéral doit dresser un plan de mise en œuvre, assorti d'échéances, afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public fédéral et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Réponse du Bureau du Conseil privé : *Il faut féliciter le vérificateur général d'avoir choisi pour sujet d'étude ce que la plupart des fonctionnaires considèrent comme essentiel à la réussite de la fonction publique fédérale, les valeurs et l'éthique.*

Comme le démontre l'étude, John Tait et son équipe nous ont grandement aidés à comprendre le rôle des valeurs et de l'éthique dans notre organisation grâce à leur rapport intitulé De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. *Plus important encore, ce rapport, comme d'autres sources d'ailleurs, souligne que les fonctionnaires canadiens sont respectés pour l'intégrité dont la plupart d'entre eux font preuve dans leur travail et pour les valeurs qu'ils respectent. De fait, nous pouvons discuter des valeurs et de l'éthique étant donné le point de vue commun des fonctionnaires à ce chapitre. La plupart des meilleures pratiques rapportées dans l'étude du vérificateur général en font foi, et démontrent notre volonté de travailler encore davantage en ce sens.*

À vrai dire, il nous reste encore beaucoup de chemin à faire, mais nous y travaillons. On élabore et on partage actuellement de nouvelles pratiques, et on favorise de plus en plus la concertation, indispensable dans le domaine. Plus que jamais, les ministères mettent en commun leurs meilleures pratiques, et les co-champions font preuve de leadership et guident leurs pairs. Ainsi, nos efforts ne peuvent être que couronnés de succès.

L'étude a permis de souligner les rôles des représentants élus et non élus. Toutefois, il est important de mentionner que la participation et l'engagement de chacun est nécessaire pour promouvoir les valeurs et l'éthique comme éléments de base de la culture de la fonction publique fédérale. L'étude nous a permis de faire un pas important en ce sens et nous servira sans aucun doute à soutenir et à orienter nos efforts futurs.

Réponse des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique : *Nous sommes heureux que le chapitre corresponde à notre propre évaluation du travail en cours pour mieux faire connaître les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. La sensibilisation et l'intérêt accrus liant la modernisation de la fonction de contrôleur et le cadre de gestion des ressources humaines aux valeurs et à l'éthique favorisent le dialogue à travers la fonction publique. L'engagement des sous-ministres et des cadres supérieurs est d'ailleurs total. Le dialogue s'avère important pour mettre en place une compréhension globale. Les activités en cours dans les ministères et sous les auspices des conseils régionaux appuient notre objectif global.*

Réponse du secrétaire du Conseil du Trésor : *Le chapitre correspond à ma propre évaluation des travaux en cours visant à mieux faire connaître les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et à souligner les liens existant entre la modernisation de la fonction de contrôleur et le cadre des ressources humaines. Je suis heureux que le dialogue, sur ce sujet important, soit en croissance. C'est un très bel hommage au travail de John Tait et de son groupe de travail, qui ont produit le rapport intitulé* « De solides assises ».

Présentement, nous nous efforçons de souligner les nombreux avantages qu'il y a à faire participer les employés de tous les niveaux aux discussions sur les valeurs

organisationnelles et les dilemmes que peut poser l'éthique en milieu de travail. Les sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ont décrit ces discussions comme un périple qui touchera de nombreux fonctionnaires et qui, de bien des façons, sera en lui-même tout aussi crucial que sa destination.

Le dialogue nous fournira de solides assises à partir desquelles nous pourrons déterminer le bien-fondé de nous doter d'un énoncé officiel en matière de valeurs et d'éthique. Il nous aidera aussi à cerner les questions connexes telles que la nécessité de mener une consultation élargie auprès des Canadiens et des Canadiennes et à déterminer la meilleure façon d'encadrer le processus décisionnel lié à l'éthique.

Enfin, j'aimerais féliciter le personnel du vérificateur général pour l'exhaustivité de sa recherche et l'impeccable professionnalisme dont il a fait preuve dans l'exécution de son étude.

Réponse du conseiller en éthique : *Au paragraphe 12.67 du chapitre, on mentionne que le Rapport du vérificateur général de 1995 considère comme satisfaisant le* Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, *tout en précisant qu' « il faut encore fournir des lignes directrices explicatives ainsi que des exemples caractéristiques. Cette information aiderait les parties visées par le* Code, *de même que les Canadiens, à bien comprendre l'application de celui-ci ». Je suis d'accord avec cet énoncé, et j'ai deux commentaires principaux à formuler sur cet aspect de la question.*

Tout d'abord, permettez-moi de vous rappeler que le Code régissant les conflits d'intérêts, *dans sa version actuelle, a été rendu public par le Premier ministre en juin 1994. L'un des changements les plus importants consistait à mettre en lumière les principes qui doivent orienter les titulaires de charge publique dans l'exécution de leurs fonctions. À partir de ces principes, certaines règles ont été élaborées concernant, entre autres, les biens, les activités extérieures et les cadeaux. Toutefois, ce sont avant tout les principes qui définissent, de façon très large, ce qu'on attend des personnes qui travaillent dans le secteur public. Le* Code *s'applique au Cabinet, aux secrétaires parlementaires, au personnel politique des ministres et à toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil, y compris les sous-ministres, les chefs d'organismes et les membres des tribunaux comme celui de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.*

On compte dix principes, mais je voudrais me pencher sur les deux premiers. Le premier principe précise que le titulaire de charge publique « agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivé et l'impartialité du gouvernement ». Le deuxième principe va plus loin en précisant que le titulaire de charge publique « doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi ». À mon avis, le Code *s'est avéré efficace en précisant aussi explicitement aux titulaires de charge publique ce qu'on attendait d'eux.*

Mon deuxième commentaire concerne votre recommandation au sujet des lignes directrices explicatives et des exemples caractéristiques. Je suis d'avis qu'Internet est le meilleur outil qui soit pour diffuser de l'information sur le Code *et ses obligations. Par conséquent, nous travaillons activement à l'élaboration du site Web de notre Bureau, accessible à l'adresse http://strategis.ic.gc.ca/éthique.*

On peut actuellement consulter le Code *et des documents connexes, le registre public ainsi que les textes des débats parlementaires, des rapports et des discours préparés par le Bureau. Ainsi, les titulaires de charge publique et, plus important encore, les Canadiennes et Canadiens, peuvent accéder plus facilement au* Code. *Au cours de la prochaine année, nous espérons augmenter considérablement la quantité de renseignements offerts sur notre site.*

À propos de l'étude

Objectif

Notre objectif consiste à susciter la discussion et la prise de mesures soutenues au sujet des valeurs et de l'éthique, et ce, de la part des Canadiens ainsi que des membres du secteur public fédéral.

Dans le présent chapitre, nous passons en revue les principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui ont été prises depuis le Rapport que nous avons présenté en mai 1995 au Parlement, nous présentons des informations sur les meilleures pratiques visant à promouvoir des valeurs saines et l'éthique, et nous proposons au gouvernement une série de priorités et un cadre d'action.

Étendue et méthode

Nous nous sommes concentrés sur les programmes et les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques. Le respect de la probité étant une responsabilité qui incombe à tous les membres du secteur public fédéral, nous avons englobé dans le cadre de l'étude les parlementaires, les ministres, les entités fédérales, ainsi que les organismes et les particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec ce dernier.

Les informations que nous avons obtenues sur les principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique prises depuis la publication de notre rapport de mai 1995 proviennent du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale, de la Gendarmerie royale du Canada, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de Développement des ressources humaines Canada, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Ressources naturelles Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Industrie Canada et de l'Agence canadienne de développement international, ainsi que du secteur fédéral des sciences et de la technologie.

Nous avons également obtenu auprès d'importantes sociétés privées du Canada des informations sur les initiatives que celles-ci ont réalisées dans le domaine des valeurs et de l'éthique.

Nous n'avons pas procédé à une évaluation approfondie de l'efficacité avec laquelle ces initiatives transforment les attitudes et le comportement, car la plupart d'entre elles en sont à leurs premières étapes de développement. En outre, pour que de telles évaluations soient significatives, il faudrait en mener pour chaque ministère ou direction générale. (Par exemple, nous avons évalué les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique lancées par Revenu Canada dans notre rapport de septembre 1998, au chapitre 15, intitulé « Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère », ainsi que celles du ministère de la Défense nationale, dans notre rapport de novembre 1999, au chapitre 26, intitulé « Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques »).

Les valeurs et l'éthique représentent un sujet fort vaste. Il y a donc d'importants volets dont nous n'avons pas traité, comme les préoccupations que suscitent, sur le plan des valeurs et de l'éthique, les droits de la personne, le harcèlement sexuel, la diversité et l'équité en matière d'emploi.

Critères

Les grands critères utilisés pour réaliser la présente étude sont tirés des *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, de l'OCDE.

- Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires.
- Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.
- Les fonctionnaires (détenteurs d'une charge publique) devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.
- Les fonctionnaires devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils dévoilent des actes répréhensibles.
- L'engagement des responsables politiques au chapitre de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.
- Le processus de prise de décisions doit être transparent et faire l'objet de contrôles.
- Il devrait y avoir des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.
- Les gestionnaires devraient faire preuve d'un comportement éthique et promouvoir un tel comportement.
- Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement éthique.
- Les conditions d'emploi à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement éthique.
- Des mécanismes adaptés de reddition de compte devraient être mis en place dans le service public.
- Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

D'importantes initiatives publiques et privées en matière de valeurs et d'éthique ont également servi de points de référence lors de la réalisation de la présente étude.

Nous avons en outre pris en compte les observations et les recommandations figurant dans d'importants rapports du secteur public fédéral, dont les suivants :

- le rapport de Michael Starr et Mitchell Sharp, publié en 1984 : *L'Éthique dans le secteur public;*
- le chapitre 1 du rapport que nous avons publié en mai 1995 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement »;
- le rapport de 1996, *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (aussi appelé le Rapport Tait).

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Alan Gilmore
Directrices : Diane Charron et Frances Taylor

Sophie Chen
Charlene Cieslik
Janice Murray
Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Alan Gilmore.

Annexe A

Éléments possibles d'un cadre d'éthique proposé dans le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995

Un **énoncé de principes** pour faire en sorte que tous comprennent bien que la fonction publique est un bien public.

Un **leadership** par le premier ministre, les ministres, le greffier du Conseil privé et les sous-ministres de manière à maintenir des normes d'éthique au sein du gouvernement.

Des **fonctionnaires** habilités à s'acquitter de leurs fonctions dans l'intérêt public et à résister aux pressions visant à les faire agir autrement.

Un **processus de prise de décisions transparent** permettant aux gens de juger si les titulaires de charge publique agissent dans l'intérêt public.

Une **formation en éthique** afin de développer chez le personnel la connaissance et les compétences nécessaires pour maintenir et renforcer la conformité aux principes d'éthique.

Un **mécanisme permettant de discuter les problèmes d'éthique et de les signaler** de manière que les fonctionnaires puissent exprimer leurs préoccupations à cet égard sans crainte de représailles.

Un **processus continu** qui, au vu et au su de tous, fera de l'éthique une partie intégrante du processus quotidien de prise de décisions.

Annexe B

Principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique depuis notre rapport de mai 1995

Mai 1995	Le vérificateur général présente au Parlement son rapport, qui comprend le chapitre 1 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ».
Juin 1996	La Gendarmerie royale du Canada mène à bonne fin le processus d'une vision partagée du leadership.
Octobre 1996	Le ministère de la Défense nationale publie un énoncé de l'éthique de la Défense.
Décembre 1996	Le Groupe de travail Tait publie *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.*
Mars 1997	Le conseiller en éthique établit le *Code de déontologie des lobbyistes.*
Octobre 1997	Un rapport sur la modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement reconnaît l'importance des valeurs et de l'éthique.
Octobre 1997	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lance un vaste programme d'éthique.
Avril 1998	L'Organisation de coopération et de développement économiques adopte ses *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public.*
Décembre 1998	Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) publie le document intitulé *Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC.*
Janvier 1999	Le gouvernement fédéral lance un projet sur les meilleures pratiques concernant la gestion des sciences dans le secteur public.
Février 1999	La *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers* est promulguée.
Avril 1999	Le Secrétariat du Conseil du Trésor établit le Bureau des valeurs et de l'éthique.
Mai 1999	Des sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique sont nommés.
Mai 1999	Le Conseil d'experts en sciences et en technologie publie le document intitulé *Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale.*
Juin 1999	Le Canada signe la Convention interaméricaine contre la corruption.
Août 1999	Le Conseil du Trésor souligne le besoin qu'ont les fonctionnaires de connaître le cadre juridique et stratégique régissant les conflits d'intérêts.
Janvier 2000	Le Centre canadien de gestion publie une seconde édition du document intitulé *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.*
Janvier 2000	Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique rencontrent d'autres sous-ministres.

Mars 2000	Le rapport du Conseil du Trésor, intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* reconnaît l'importance de valeurs saines pour la fonction publique.
Mars 2000	Dans le Septième Rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, le greffier du Conseil privé insiste sur le rôle que jouent les valeurs propres à la fonction publique.
Printemps 2000	Le Réseau du leadership rend compte du dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

Annexe C

Buts et principes du *Code de déontologie parlementaire* recommandé par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes

Les objectifs du *Code de déontologie parlementaire* sont les suivants :

1. reconnaître que les fonctions parlementaires constituent une charge publique;

2. préserver la confiance du public dans l'intégrité des parlementaires ainsi que le respect et la confiance que la société témoigne au Parlement en tant qu'institution;

3. montrer au public que tous les parlementaires doivent respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant l'intérêt personnel et établir un mécanisme transparent permettant au public de juger que c'est bien le cas;

4. fournir des indications claires aux parlementaires sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles;

5. favoriser l'émergence d'un consensus parmi les parlementaires en établissant des règles communes et en créant un poste de conseiller indépendant et impartial, chargé de répondre aux questions d'ordre déontologique.

Le parlementaire doit se conformer aux principes suivants :

1. **Normes d'éthique**

Le parlementaire agira avec honnêteté et selon les normes éthiques les plus élevées, de façon à préserver et à accroître la confiance du public dans l'intégrité de chaque parlementaire et du Parlement.

2. **Examen public**

Le parlementaire exercera ses fonctions officielles et organisera ses affaires personnelles d'une manière qui résistera à l'examen public le plus minutieux, ce qui va bien au-delà d'une stricte observation de la loi.

3. **Indépendance**

Le parlementaire évitera de contracter, envers des particuliers ou des organismes de l'extérieur, des obligations pécuniaires ou d'autre nature qui pourraient l'influencer dans ses fonctions officielles. Une vigilance particulière s'impose dans le cas des lobbyistes.

4. **Intérêt public**

Dès son élection ou sa nomination, le parlementaire organisera ses affaires personnelles de manière à pouvoir éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles, mais si un tel conflit se produit, celui-ci devra être réglé de manière à protéger l'intérêt public.

5. **Cadeaux et avantages personnels**

Le parlementaire évitera d'accepter des cadeaux ou des avantages personnels liés à son poste et qu'on pourrait raisonnablement considérer comme compromettant son jugement personnel ou son intégrité.

Annexe D

Royaume-Uni — Les sept principes de la vie publique

Altruisme

Le titulaire d'une charge publique doit prendre des décisions uniquement en fonction de l'intérêt public, et non en vue d'obtenir un avantage pécuniaire ou d'autres avantages matériels pour lui-même, les membres de sa famille ou ses amis.

Intégrité

Le titulaire d'une charge publique ne doit contracter aucune obligation pécuniaire ou d'autre nature envers des particuliers ou des organismes de l'extérieur susceptibles de l'influencer dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Objectivité

Dans l'exercice de ses fonctions publiques — y compris les nominations publiques, l'attribution de contrats ou les recommandations pour des récompenses et des avantages —, le titulaire d'une charge publique doit fonder ses choix sur le mérite.

Obligation redditionnelle

Le titulaire d'une charge publique doit rendre compte de ses décisions et de ses actes à la population et doit se soumettre aux examens, quels qu'ils soient, qui conviennent à sa charge.

Transparence

Le titulaire d'une charge publique doit être le plus transparent possible au sujet des décisions et des mesures qu'il prend. Il est tenu de justifier ses décisions, et de communiquer les informations sauf dans les cas où l'intérêt public général exige clairement que ces informations restent confidentielles.

Honnêteté

Le titulaire d'une charge publique est tenu de déclarer tous les intérêts personnels qui se rapportent à ses fonctions publiques, ainsi que de régler tout conflit d'une manière qui protège l'intérêt public.

Leadership

Le titulaire d'une charge publique doit promouvoir et soutenir ces principes en jouant un rôle de leader et en donnant l'exemple.

Annexe E

Le code de la fonction publique (*Civil Service Code*) du Royaume-Uni

1. Le rôle constitutionnel et pratique de la fonction publique est d'aider avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité le gouvernement dûment constitué, de quelque orientation politique que ce soit, à formuler les politiques du gouvernement, à exécuter les décisions de ce dernier et à administrer les services publics qui lui incombent.

2. Les fonctionnaires sont au service de la Couronne. D'un point de vue constitutionnel, la Couronne donne suite aux avis des ministres et, sous réserve des dispositions de ce code, les fonctionnaires doivent fidélité au gouvernement dûment constitué.

3. Le présent code doit être considéré dans le contexte des obligations et des responsabilités des ministres qui sont énoncées dans les questions de procédure pour les ministres, lesquelles comprennent ce qui suit :

- l'obligation de rendre compte au Parlement;
- l'obligation de fournir au Parlement et au public tous les renseignements possibles concernant les politiques, les décisions et les mesures du gouvernement, et ne pas tromper ou induire sciemment en erreur le Parlement ou le public;
- l'obligation de ne pas utiliser les ressources publiques à des fins politiques et partisanes, de respecter l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir d'une manière contraire aux dispositions du code de la fonction publique;
- l'obligation de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi que de toute autre considération et conseil au moment de prendre une décision;
- l'obligation de respecter la loi, y compris le droit international et les obligations découlant des traités, et d'assurer l'administration de la justice;

de même que l'obligation de se familiariser avec la teneur du présent code.

4. Les fonctionnaires sont tenus de servir le gouvernement dûment constitué en accord avec les principes énoncés dans le présent code, et en respectant :

- l'obligation redditionnelle des fonctionnaires envers le ministre ou, selon le cas, le titulaire de charge publique qui dirige leur ministère;
- l'obligation de tous les titulaires de charges publiques de s'acquitter des fonctions publiques d'une manière raisonnable et conforme à la loi;
- l'obligation de respecter la loi, y compris le droit international et les obligations découlant des traités, et d'assurer l'administration de la justice;
- les normes déontologiques régissant les diverses professions.

5. Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et probité. Ils doivent fournir des conseils honnêtes et impartiaux aux ministres, sans avoir à craindre quoi que ce soit et sans attendre de faveurs, et mettre à leur disposition tous les renseignements qu'il leur faut pour prendre une décision. Ils ne doivent pas tromper ou induire sciemment en erreur les ministres, le Parlement ou le public.

6. Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour s'occuper des affaires publiques avec sympathie, efficience et promptitude, et sans parti pris ni prévarication.

7. Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour que les fonds publics soient utilisés à bon escient.

8. Les fonctionnaires doivent veiller à ne pas abuser de leurs fonctions officielles ou des renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de ces fonctions pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'autrui. Ils ne doivent recevoir d'une tierce partie aucun avantage dont on pourrait avoir raison de croire qu'il puisse compromettre leur jugement personnel ou leur intégrité.

9. Les fonctionnaires doivent se comporter de manière à mériter et à garder la confiance des ministres et à être en mesure d'établir des rapports de même nature avec ceux qu'ils pourront être tenus de servir dans une administration future. Ils doivent se conformer aux restrictions visant leurs activités politiques. Le comportement des fonctionnaires doit être tel que les ministres et leurs successeurs sachent qu'ils peuvent leur faire entièrement confiance et que la fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et de ses obligations pour aider le gouvernement dûment constitué, lui donner des conseils et exécuter ses politiques de manière impartiale.

10. Les fonctionnaires ne doivent pas, sans autorisation, divulguer des renseignements officiels qui ont été communiqués sous le sceau de la confidentialité au sein du gouvernement, ou reçus d'autres personnes sous le sceau de la confidentialité. Le présent code ne peut d'aucune manière être interprété comme ayant préséance sur les obligations légales qui interdisent la communication de renseignements confidentiels ou qui exigent leur communication. Ils ne doivent pas chercher à contrecarrer ou influencer les politiques, les décisions ou les mesures du gouvernement en dévoilant sans autorisation, irrégulièrement ou prématurément, en dehors du gouvernement, les renseignements auxquels ils ont accès à titre de fonctionnaires.

11. Lorsqu'un fonctionnaire croit qu'il est tenu d'agir d'une manière qui :

- est illégale, abusive ou contraire à l'éthique,
- enfreint une convention constitutionnelle ou un code professionnel,
- peut être associée à de la prévarication, ou
- est incompatible avec les dispositions du présent code,

il doit signaler cette situation en suivant les procédures énoncées dans les instructions ou les règles de conduite ministérielles. Le fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute activité criminelle ou contraire à la loi commise par d'autres, et peut aussi signaler, conformément aux procédures ministérielles, les situations où il a connaissance d'autres infractions au présent code et où on l'oblige à agir d'une manière qui constitue pour lui un véritable cas de conscience.

12. Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une situation prévue au paragraphe 11, conformément aux procédures énoncées dans les instructions ou les règles de conduite ministérielles, et qu'il croit que la réponse ne cadre pas de manière raisonnable avec les motifs de ses préoccupations, il peut soumettre l'affaire aux commissaires de la fonction publique.

13. Les fonctionnaires ne doivent pas chercher à contrecarrer les politiques, les décisions ou les mesures du gouvernement en refusant ou en s'abstenant de prendre des mesures faisant suite à une décision ministérielle. Lorsqu'une question ne peut être réglée au moyen des procédures énoncées aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus, d'une manière que le fonctionnaire intéressé juge acceptable, ce dernier doit obtempérer ou démissionner de la fonction publique. Les fonctionnaires doivent continuer de respecter leurs obligations en matière de confidentialité après leur départ de la fonction publique.

Bibliographie

Organismes internationaux

Organisation de coopération et de développement économiques. *Ethics in the Public Service : Current Issues and Practices,* Étude hors série sur la gestion publique, n° 14, France, 1996.

——, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public,* avril 1998.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Sector : Recent Developments in the United Kingdom.* Document extrait de *Challenges and Opportunities for OECD Countries Symposium on Ethics in the Public Sector,* novembre 1997.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study Australia,* décembre 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study New Zealand,* State Service Commission, Nouvelle-Zélande, décembre 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study United Kingdom,* Cabinet Office, Royaume-Uni, 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, The United States Federal Government,* Office of Government Ethics, États-Unis, décembre 1995.

Organisation des États américains, *Convention interaméricaine contre la corruption,* Venezuela, mars 1996.

Australie

Parlement de l'Australie
House of Commons, *Resolutions of the House, Registration of Members Interests. Requirements of the House of Representatives,* 1994.
Senate, *Senate Privilege Resolutions,* 1988.

Public Service Commission, *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants, Part VI, Whistleblowing and Fraud.* Canberra, 1995.

Public Service Merit Protection Commission, *Whistleblowing Disclosures,* le 5 novembre 1998.

Canada

Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle,* Ottawa, juin 1993.

——, *Mémoires à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité,* Ottawa, mars 1979.

Bureau du conseiller en éthique, *Code de déontologie des lobbyistes,* mars 1997.

——, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat,* Ottawa, juin 1994.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes,* chapitre 1 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », Ottawa, mai 1995.

——, chapitre 15 « Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère », Ottawa, septembre 1998.

——, chapitre 26 « Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques », Ottawa, novembre 1999.

Cappe, Mel., *Faites un investissement – changez les choses,* discours du greffier du Conseil privé, Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, Ottawa, le 9 juin 1999.

——, Septième Rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, le 31 mars 2000.

Citoyenneté et Immigration Canada, *Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC,* décembre 1998.

Défense nationale, *Le Guide sur l'éthique de la Défense,* 6e édition, Ottawa, le 9 février 2000.

Commission de la fonction publique du Canada, *Fonction publique 2000 : Rapport du Groupe de travail sur la dotation,* le 8 août 1990.

——, *Un nouveau cadre de renouvellement du personnel – Rapport sur l'Examen consultatif de la dotation,* Ottawa, juillet 1996.

Gendarmerie royale du Canada, *Terms of Reference,* Bureau du conseiller en éthique, Ottawa, décembre 1996.

——, *Vision partagée du leadership de la GRC,* Bureau du conseiller en éthique, octobre 1998.

Glassco, J. Grant. Président, *Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement,* volumes 1 et 5, Ottawa, 1965.

Gouvernement du Canada, *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie : Principes et lignes directrices pour une utilisation efficace des avis relatifs aux sciences et à la technologie dans le processus gouvernemental de prise de décision,* 2000.

——, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis,* vol. 2 et 4, *Reforming Electoral Democracy,* Dundurn Press, Toronto, 1991.

——, *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada,* Ottawa, décembre 1990.

——, *Où en sommes-nous? Résultat des consultations menées auprès des cadres intermédiaires,* La Relève, Ottawa, 1998.

——, *Rapport du Comité du concept de l'ombudsman.* Ottawa, 1977.

——, *Un examen du dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique du Canada,* printemps 2000.

Industrie Canada, *Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale.* Conseil d'experts en sciences et en technologie, Ottawa, le 5 mai 1999.

——, *Scientific Advice in Government Decision Making,* Ottawa, le 20 août 1998.

——, *Vers l'excellence en sciences et en technologie : Les rôles du gouvernement fédéral dans les activités liées aux sciences et à la technologie,* Conseil d'experts en sciences et en technologie, Ottawa, le 16 décembre 1999.

Lambert, Allen T. Président. *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité : rapport final,* Hull, mars 1979.

MacEachen, Allan J., *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêt,* Information Canada, Ottawa, 1973.

Nouveau-Brunswick, *Loi sur les normes d'emploi, article 28,* le 17 juin 1982.

Nouvelle-Écosse, *The Whistleblower Act,* 1998.

Parlement du Canada.

Chambre des communes, *Code criminel du Canada, parties IV, X, XIII,* Infractions contre l'application de la loi et l'administration de la justice, 1993.
——, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement,* chapitre 33, 1999.
——, *Loi sur la concurrence,* chapitre C-34, 1999.
——, *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers,* chapitre 34, février 1999.
——, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes,* 1998.
——, *Loi sur le Parlement du Canada,* partie II, Conflits d'intérêts, chapitre P-1, décembre 1989.
——, *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques,* 2000.
——, *Preuves du Comité mixte spécial sur un code de conduite,* 1995.
——, *Projet de loi C-116 : Les conflits d'intérêts,* Premier ministre, Ottawa, le 11 mars 1993.
——, *Projet de loi S-13 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique,* Johansen, David, Direction de la recherche parlementaire, Ottawa, le 18 janvier 2000.
——, *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les conflits d'intérêts,* juin 1992.
——, *Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur,* Ottawa, mai-juin 1991.
——, *Second rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur un code de conduite,* mars 1997.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat,* Ottawa, septembre 1994.

——, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* Ottawa, 2000.

——, *Guide sur l'application du Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat dans la fonction publique,* Ottawa, juin 2000.

——, *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé, Une étude du milieu de réglementation et d'inspection du gouvernement fédéral : Le recrutement, la rétention des effectifs et les questions de gestion,* novembre 1999.

——, *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada,* Ottawa, octobre 1997.

——, Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, Ottawa, novembre 1999.

Starr, Michael et Sharp, Mitchell, *L'Éthique dans le secteur public,* Ottawa, mai 1984.

Tait, John, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique,* Document de travail, Ottawa, décembre 1996.

Tellier, Paul M., *Fonction publique 2000 : Les progrès réalisés,* Ottawa, juin 1992.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Programme d'éthique de TPSGC : Cadre de référence,* août 1999.

États-Unis d'Amérique

House of Representatives, *House Ethics Manual,* 102e Congrès, avril 1992.

——, *Whistleblowers Act,* 1989.

Nouvelle-Zélande

Cabinet Office, *Cabinet Office Manual*: Section 6: Disclosure and Protection of Official Information – The Ombudsmen Act 1975, Wellington, 1996.

Parliament of New Zealand, Standing Orders of the House of Representatives, Sections 168 to 170, février 1996.

Royaume-Uni

Cabinet Office, *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers,* Londres, juillet 1997.

Committee on Standards in Public Life, *First Report of the Nolan Committee on Standards in Public Life,* Londres, 1996.

Parlement du Royaume-Uni

House of Commons, *Code of Conduct Together With the Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members*, 1997.

——, *Public Interest Disclosure Act 1998,* Chapter 23, 1998.

House of Lords, *Registered Interest of the House of Lords,* novembre 1995.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000

Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 13

L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/2-13F
ISBN 0-662-85050-5

English copies also available

Chapitre 13

L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	13-5
Introduction	13-7
Objectifs de la gestion financière	13-7
Objet de la vérification	13-8
Observations et recommandations	13-11
L'évolution des attentes en matière de gestion financière	13-11
Les initiatives gouvernementales exigeront de solides capacités de gestion financière	13-12
Avantages d'une gestion financière saine	13-12
Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace	13-12
Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau du contrôle	13-13
Les ministères doivent surveiller de plus près leurs systèmes de contrôle	13-14
L'exactitude et l'actualité des données financières sont douteuses	13-15
Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau de l'information	13-15
Les ministères ont besoin d'une vision et d'une stratégie de la gestion financière	13-16
Les compétences et les aptitudes nécessaires pour l'avenir n'ont pas encore été déterminées	13-17
Les systèmes financiers et non financiers doivent être intégrés	13-17
Les mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de la fonction des finances doivent être renforcées	13-18
Résultats des travaux du Secrétariat du Conseil du Trésor	13-19
Principaux défis à relever pour un progrès durable	13-20
Conclusion	13-22
À propos de la vérification	13-24
Études de cas	
Agence canadienne de développement international	13-26
Environnement Canada	13-28
Pêches et Océans	13-30
Santé Canada	13-32
Transports Canada	13-34
Pièces	
13.1 Objectifs de la gestion financière	13-8
13.2 Modèle de la capacité de gestion financière	13-9
13.3 Relation entre les processus essentiels et les éléments de la gestion financière	13-10
13.4 Principales attentes du gouvernement	13-13
13.5 Avantages que procurent de solides capacités de gestion financière	13-14

L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Points saillants

13.1 Nous avons évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière qui a été publié en avril 1999. Dans chaque ministère, nous avons constaté des lacunes entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités que possèdent les ministères. Les capacités nécessaires pour répondre aux attentes actuelles sont conformes à celles que nous avons décrites dans le niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.2 Nous avons également constaté que les ministères commencent à peine à établir les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces capacités sont conformes à celles décrites dans le niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.3 Si l'on se fonde sur le niveau des capacités de gestion financière des ministères que nous avons vérifiés, les défis à relever pour améliorer la gestion financière sont énormes. Un seul ministère répond à presque toutes les attentes actuelles du gouvernement et aucun n'a actuellement les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En bref, il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion semblable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle communiquée au Parlement. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres.

13.4 Le Bureau fait état depuis plusieurs années de la nécessité d'améliorer la gestion financière au gouvernement. De même, le Comité des comptes publics a noté ce qui suit : « on assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Nous avons constaté une augmentation du nombre d'initiatives prises et un sentiment d'urgence accru visant l'élaboration de capacités solides en gestion financière. Le gouvernement et les ministères aussi ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le succès *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de leur action.

Contexte et autres observations

13.5 La gestion financière est un important volet de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées. Une approche systématique et intégrée de la gestion financière permet aux gestionnaires de disposer de l'information voulue pour prendre de bonnes décisions, bien gérer les risques et rendre compte adéquatement de l'utilisation des ressources publiques. Jusqu'à tout récemment, la gestion financière mettait l'accent sur le contrôle des budgets et le traitement des opérations. Dans le contexte d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, il est urgent que le gouvernement assure une gestion financière efficace.

13.6 Nous avons noté que les ministères n'avaient pas instauré de surveillance adéquate de l'efficacité de leur cadre de contrôle. Une telle surveillance, ainsi que la communication à la haute direction de l'assurance que les mécanismes de contrôle fonctionnent comme prévu, constitue l'un des éléments importants d'une gestion saine,

particulièrement à un moment où la mise en œuvre de nouveaux systèmes financiers entraîne des changements marqués.

13.7 L'une des lacunes les plus courantes que nous ayons constatées dans les ministères est la capacité limitée de combiner ou d'intégrer l'information financière et l'information opérationnelle (non financière). Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et le gouvernement dans son ensemble. Tout d'abord, si les ministères ne peuvent intégrer cette information, ils ne peuvent donner au Parlement et au public canadien une image réaliste des coûts réellement engagés pour obtenir un résultat donné ou offrir un niveau donné de service. Ensuite, sans information intégrée, il n'est pas facile pour les cadres supérieurs de prévoir les coûts qui découleront des décisions importantes — par exemple, la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service d'un programme.

13.8 Nous avons également constaté que les ministères n'avaient pas établi de vision ou de stratégie claires des transformations qui doivent intervenir — une première étape essentielle pour gérer les changements. De même, les ministères n'ont pas déterminé les compétences et les capacités nécessaires pour concrétiser ces changements, ni établi s'il existe une lacune entre ce qui est nécessaire et ce qu'ils possèdent actuellement. Nous avons aussi remarqué que les ministères n'avaient pas pris de mesures particulières pour surveiller les progrès réalisés dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des cinq ministères examinés, figure à la fin du chapitre. Cette réponse indique que les recommandations correspondent aux plans actuels d'amélioration et aux attentes du gouvernement en matière de pratiques de gestion saines.

Les réponses de l'Agence canadienne du développement international, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada et de Transports Canada sont incluses dans le chapitre, avec les études de cas. Elles indiquent une volonté de combler les lacunes relevées; dans de nombreux cas, des initiatives en ce sens sont déjà en cours.

Introduction

13.9 Une priorité de longue date du Bureau du vérificateur général du Canada est d'encourager une meilleure gestion financière au gouvernement et d'améliorer le rôle que celle-ci peut et doit jouer. C'est pour cette raison qu'en 1997, le Bureau a entrepris une étude des exigences actuelles et futures de la gestion financière des ministères et des organismes de l'administration fédérale. L'étude avait pour objectif d'établir un cadre moderne, qui décrirait les éléments essentiels dont les ministères et les organismes ont besoin pour assurer une gestion financière efficace. Ce cadre servirait aussi de fondement pour évaluer l'état de la gestion financière dans ces organisations.

13.10 Le résultat de cette étude, le Modèle de la capacité de gestion financière (le Modèle), a été publié en avril 1999. Ce document énonce les attentes du Bureau du vérificateur général en matière de gestion financière et constitue la base sur laquelle s'appuieront les futures vérifications dans ce domaine.

13.11 Dans le Modèle, on décrit la gestion financière comme étant composée de trois éléments : la gestion et le contrôle du risque, l'information et la gestion des ressources.

- **La gestion et le contrôle du risque.** Il est essentiel que l'organisation détermine les risques auxquels elle est confrontée (tout ce qui pourrait l'empêcher d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés). Elle doit aussi établir un cadre pour gérer et contrôler ces risques. Un aspect important du cadre de contrôle est la communication du but, des valeurs et de l'éthique de l'organisation.

- **L'information.** Il est essentiel que l'organisation établisse des procédures pour gérer et protéger l'intégrité de ses données et produire le type d'information dont les gestionnaires ont besoin pour effectuer leur travail et rendre compte de leurs responsabilités. L'organisation doit aussi présenter cette information au moment voulu. Cet élément comprend la gestion des systèmes d'information et l'information sur le rendement financier et opérationnel (non financier).

- **La gestion des ressources.** Cet élément de la gestion financière vise la gestion et la direction des ressources de l'organisation de façon économique et efficiente pour atteindre les objectifs fixés. Les liens avec la planification stratégique, l'analyse et l'information pour appuyer la prise de décisions sont également inclus dans cet élément.

13.12 Il est évident que la gestion financière ne se fait pas en vase clos. Elle s'exerce plutôt de concert avec d'autres éléments importants de la gestion de l'organisation. De fait, ces trois éléments essentiels de la gestion financière se chevauchent et sont liés aux autres éléments de la gestion. Somme toute, une organisation doit avoir une bonne gestion globale pour pouvoir assurer une bonne gestion financière.

Une priorité de longue date du Bureau du vérificateur général du Canada est d'encourager une meilleure gestion financière au gouvernement.

Objectifs de la gestion financière

13.13 Tous les gestionnaires de l'administration fédérale se voient confier des ressources publiques et s'en servent pour réaliser les programmes et assurer les services. Ils ont la responsabilité de gérer ces ressources avec prudence et probité et de tenir compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité pour ce faire. Ils doivent aussi rendre compte de l'utilisation qu'ils font de ces ressources. La gestion financière est un élément important de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et des organismes pour assurer les programmes et les services et exercer l'intendance des ressources qui leur sont confiées. Les objectifs essentiels de la gestion financière sont résumés à la pièce 13.1.

La gestion financière est un élément important pour ce qui est d'assurer la prestation des programmes et des services et l'intendance des ressources.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Dans le Modèle de la capacité financière, nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs. Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé.

Objet de la vérification

13.14 Cette vérification avait pour objectif d'évaluer les capacités de gestion financière de certains ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière.

13.15 Le Modèle décrit les éléments essentiels d'une gestion financière efficace. Il fournit un cheminement que l'organisation peut suivre pour établir progressivement des pratiques de gestion financière plus sophistiquées selon ses besoins. Il montre aussi les étapes pour progresser depuis le niveau de gestion financière typique de l'organisation qui démarre jusqu'aux capacités de gestion financière solides et efficaces associées à l'organisation plus avancée et plus complexe.

13.16 Nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs dans le Modèle (voir la pièce 13.2). Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé. Le niveau du contrôle du Modèle décrit les attentes actuelles en matière de gestion financière qui sont fondées sur les lignes directrices du Conseil du Trésor, les directives du receveur général et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le niveau de l'information décrit généralement les capacités que les ministères devront acquérir pour atteindre

Pièce 13.1

Objectifs de la gestion financière

Appuyer la prise de décisions. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information et les connaissances dont ils ont besoin pour étayer les décisions opérationnelles et comprendre les répercussions financières des décisions avant de les prendre. Elle permet aussi aux gestionnaires de surveiller les décisions pour en déterminer les répercussions financières éventuelles et tirer des leçons de l'expérience, afin de pouvoir s'adapter ou réagir au besoin.

Disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information nécessaire pour établir l'information financière ou pour contrôler la gestion et assurer la reddition de comptes.

Assurer la gestion du risque. La gestion financière permet à l'organisation de déterminer, d'évaluer et d'examiner les conséquences des événements qui pourraient l'empêcher d'atteindre ses buts et objectifs ou entraîner des pertes importantes de ressources. La gestion financière est un élément important de la gestion des risques qui doit être vue comme étant tout l'éventail des risques de l'organisation, comme les risques opérationnels et stratégiques, aussi bien que les risques sociaux, juridiques, politiques et environnementaux.

Utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace. La gestion financière est nécessaire afin de garantir que l'organisation a suffisamment de ressources pour réaliser ses activités et qu'elle utilise ces ressources en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Assurer la reddition de comptes. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation comprenne et puisse démontrer comment elle a utilisé les ressources qui lui ont été confiées, et ce qu'elles lui ont permis de réaliser.

Établir un environnement de contrôle favorable. La gestion financière contribue à créer un climat organisationnel qui favorise l'atteinte des objectifs de gestion financière — un climat qui comprend l'engagement de la haute direction, une éthique et des valeurs communes, la communication et l'apprentissage organisationnel.

Respecter les autorisations et protéger les actifs. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation effectue ses opérations conformément aux lois et règlements applicables et aux instructions de la direction, que les limites de dépenses soient observées et que les opérations soient autorisées. Elle fournit aussi à l'organisation un système de contrôle sur les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses pour se protéger contre la fraude, la négligence financière, la violation des règles ou des principes financiers et la perte d'actifs ou de fonds publics.

Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

Dans le Modèle de la capacité financière, nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs. Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé.

Objet de la vérification

13.14 Cette vérification avait pour objectif d'évaluer les capacités de gestion financière de certains ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière.

13.15 Le Modèle décrit les éléments essentiels d'une gestion financière efficace. Il fournit un cheminement que l'organisation peut suivre pour établir progressivement des pratiques de gestion financière plus sophistiquées selon ses besoins. Il montre aussi les étapes pour progresser depuis le niveau de gestion financière typique de l'organisation qui démarre jusqu'aux capacités de gestion financière solides et efficaces associées à l'organisation plus avancée et plus complexe.

13.16 Nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs dans le Modèle (voir la pièce 13.2). Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé. Le niveau du contrôle du Modèle décrit les attentes actuelles en matière de gestion financière qui sont fondées sur les lignes directrices du Conseil du Trésor, les directives du receveur général et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le niveau de l'information décrit généralement les capacités que les ministères devront acquérir pour atteindre

Pièce 13.1

Objectifs de la gestion financière

Appuyer la prise de décisions. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information et les connaissances dont ils ont besoin pour étayer les décisions opérationnelles et comprendre les répercussions financières des décisions avant de les prendre. Elle permet aussi aux gestionnaires de surveiller les décisions pour en déterminer les répercussions financières éventuelles et tirer des leçons de l'expérience, afin de pouvoir s'adapter ou réagir au besoin.

Disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information nécessaire pour établir l'information financière ou pour contrôler la gestion et assurer la reddition de comptes.

Assurer la gestion du risque. La gestion financière permet à l'organisation de déterminer, d'évaluer et d'examiner les conséquences des événements qui pourraient l'empêcher d'atteindre ses buts et objectifs ou entraîner des pertes importantes de ressources. La gestion financière est un élément important de la gestion des risques qui doit être vue comme étant tout l'éventail des risques de l'organisation, comme les risques opérationnels et stratégiques, aussi bien que les risques sociaux, juridiques, politiques et environnementaux.

Utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace. La gestion financière est nécessaire afin de garantir que l'organisation a suffisamment de ressources pour réaliser ses activités et qu'elle utilise ces ressources en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Assurer la reddition de comptes. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation comprenne et puisse démontrer comment elle a utilisé les ressources qui lui ont été confiées, et ce qu'elles lui ont permis de réaliser.

Établir un environnement de contrôle favorable. La gestion financière contribue à créer un climat organisationnel qui favorise l'atteinte des objectifs de gestion financière — un climat qui comprend l'engagement de la haute direction, une éthique et des valeurs communes, la communication et l'apprentissage organisationnel.

Respecter les autorisations et protéger les actifs. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation effectue ses opérations conformément aux lois et règlements applicables et aux instructions de la direction, que les limites de dépenses soient observées et que les opérations soient autorisées. Elle fournit aussi à l'organisation un système de contrôle sur les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses pour se protéger contre la fraude, la négligence financière, la violation des règles ou des principes financiers et la perte d'actifs ou de fonds publics.

Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

les buts établis par le gouvernement dans la Stratégie d'information financière. Les niveaux de la gestion et de l'optimisation décrivent les capacités qui seront nécessaires pour appuyer l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement. La sophistication des capacités peut varier d'une organisation à l'autre, selon sa nature, les risques auxquels elle est confrontée et la complexité de ses besoins.

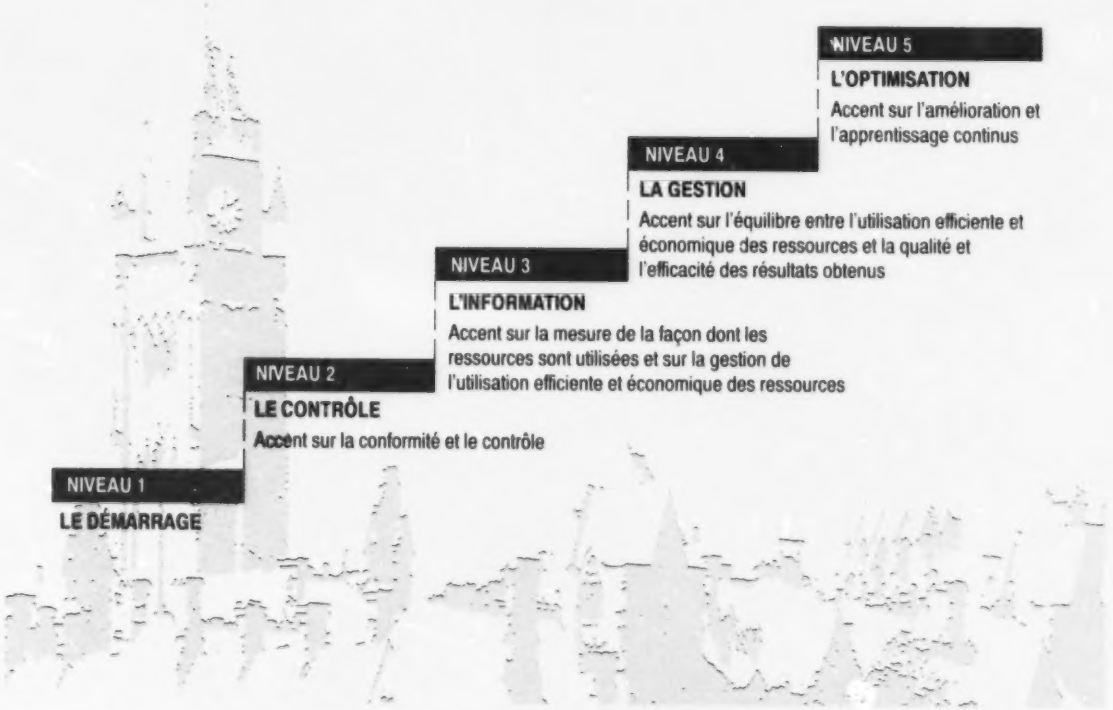
13.17 À chaque niveau de capacité du Modèle correspondent des processus essentiels (voir la pièce 13.3). Lorsqu'une organisation a maîtrisé tous les processus essentiels associés à un niveau donné de capacité de gestion financière, on considère qu'elle a atteint ce niveau. Bref, ces processus essentiels sont les pierres d'assise qui permettent de déterminer la capacité de gestion financière d'une organisation.

13.18 Les cinq ministères et organismes que nous avons évalués sont :

- L'Agence canadienne de développement international,
- Environnement Canada,
- Pêches et Océans,
- Santé Canada,
- Transports Canada.

Pièce 13.2

Modèle de la capacité de gestion financière



Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

Pièce 13.3

Relation entre les processus essentiels et les éléments de la gestion financière

Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

Les études de cas qui donnent les résultats de nos évaluations se trouvent à la fin du chapitre.

13.19 Dans le cadre de nos travaux, nous avons également examiné les résultats des évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur effectuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans les cinq ministères suivants :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada,
- Développement des ressources humaines Canada,
- Affaires indiennes et du Nord Canada,
- Défense nationale,
- Ressources naturelles Canada.

13.20 Les évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur, dans le cadre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, ont consisté en des autoévaluations par la direction des ministères. Les résultats reflètent donc le point de vue des gestionnaires des ministères et ne sont pas le produit de travaux de vérification indépendants. Nous avons examiné les résultats des autoévaluations effectuées par les gestionnaires des ministères sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor et nous les avons comparés aux résultats de nos travaux de vérification. La section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit plus de détails sur la vérification.

Observations et recommandations

L'évolution des attentes en matière de gestion financière

13.21 Tant dans le secteur privé que dans le secteur public, les attentes des parties intéressées à l'égard des agents financiers, des gestionnaires de programme et de la gestion financière évoluent. Par exemple, on s'attend maintenant à ce que les spécialistes de la gestion financière dans le secteur privé trouvent des façons de réduire les frais d'administration de l'organisation et offrent des conseils et des analyses stratégiques.

13.22 Dans le secteur public, un besoin plus grand que jamais de capacités plus solides en gestion financière se fait sentir avec les changements fondamentaux qui sont apportés au gouvernement. Ces changements comprennent :

- de nouvelles façons d'assurer les services et de réaliser les programmes : les ministères concluent des ententes novatrices avec le secteur privé ou d'autres ordres de gouvernement et exigent souvent des frais d'utilisation. Ces nouvelles ententes exigent des ministères qu'ils produisent et intègrent de l'information financière et opérationnelle (non financière) plus complexe et plus sophistiquée pour appuyer la prise de décisions et rendre compte des résultats obtenus;
- la réduction des effectifs : malgré des réductions dans la supervision, l'appui des programmes et l'appui fonctionnel (y compris des finances et de la vérification interne), il demeure essentiel de maintenir un contrôle sur les activités de l'organisation;
- un changement d'orientation par rapport à l'orientation axée sur le commandement et le contrôle : on adopte une nouvelle orientation où les normes centrales offrent plus de latitude sur les processus de contrôle et les méthodes opérationnelles utilisés;
- la prise de risques fondée sur un cadre de gestion des risques;
- le passage d'un système de comptabilité centralisé à l'échelle du gouvernement à des systèmes ministériels.

Il faudra de solides capacités de gestion financière pour réagir aux changements qui se produisent au gouvernement.

13.23 Parallèlement, ces questions suscitent plus de débats parlementaires. Par exemple, le Comité permanent des Finances, dans son rapport *Nouvelle orientation — Étude sur le recouvrement des coûts*, s'est intéressé à la justification économique des frais d'utilisation et à la question de savoir si le recouvrement des coûts avait entraîné un sous-financement des programmes dont les coûts sont recouvrés et un surfinancement d'autres programmes. Le Comité a manifesté également de l'intérêt pour des normes de rendement afin d'établir dans quelle mesure le recouvrement des coûts donnait de bons résultats.

13.24 Manifestement, s'adapter à ces changements et répondre à ces questions exigeront des ministères de solides capacités de gestion financière.

Les initiatives gouvernementales exigeront de solides capacités de gestion financière

13.25 Dans son cadre de gestion, *Des Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, et par des initiatives comme l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière, le gouvernement a entrepris d'améliorer tant la gestion dans la fonction publique fédérale que la reddition des comptes des ministères.

Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace.

13.26 *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* établit un programme visant à changer la façon dont les ministères et organismes gèrent et exécutent les programmes et assurent les services. Ce cadre contient quatre engagements importants :

- lorsqu'il conçoit, met en œuvre et évalue ses activités, ou quand il fait état des résultats obtenus, le gouvernement doit mettre les citoyens au cœur de ses préoccupations;
- les gestionnaires de la fonction publique doivent se conformer à un ensemble de valeurs claires;
- la gestion doit être axée sur l'obtention de résultats et sur la communication des résultats dans des formes simples et compréhensibles;
- le gouvernement doit veiller à faire des dépenses judicieuses en analysant les coûts des diverses initiatives en fonction des résultats escomptés ou obtenus.

13.27 Parmi ces engagements, l'engagement de veiller à faire des dépenses judicieuses est particulièrement important pour cette vérification, car il établit l'obligation de posséder de solides capacités de gestion financière.

13.28 Les principales attentes face à ces initiatives et au cadre de gestion du gouvernement sont exposées à la pièce 13.4.

Avantages d'une gestion financière saine

Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace

13.29 Établir des capacités de gestion financière efficace n'est pas une fin en soi. Comme nous l'avons mentionné, un des principaux objectifs de la gestion financière est de renforcer la reddition de comptes des ministères à l'égard de l'exécution des programmes.

13.30 Une gestion financière efficace permet à une organisation de faire des liens entre l'information financière et l'information sur le rendement. En reliant ces deux types d'information, l'organisation peut expliquer les résultats obtenus en fonction des ressources consommées ou utilisées. C'est une information qui revêt une grande importance pour toutes les parties intéressées, y compris le Parlement, le public canadien et les ministères. Cependant, pour produire cette

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

information, les ministères doivent développer des capacités de gestion financière plus solides et plus sophistiquées qu'actuellement. Certains des avantages de solides capacités de gestion financière sont exposés à la pièce 13.5.

Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau du contrôle

13.31 Les organisations qui possèdent les capacités associées au niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière sont en mesure de veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles, à ce que les actifs soient protégés, à ce que les données soient fiables, à ce que les opérations soient surveillées et contrôlées et à ce que celles-ci soient exécutées avec prudence et probité. Les organisations au niveau du contrôle sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives et réglementaires.

13.32 De plus, les organisations qui ont institutionnalisé les processus essentiels à ce niveau ont établi un cadre de contrôle et des mécanismes qui garantissent que les pratiques de contrôle puissent se répéter et durer. Quand ces contrôles fondamentaux fonctionnent comme prévu, ils aident l'organisation à gérer ou à réduire les risques et à produire des données financières et opérationnelles exactes et complètes.

13.33 Le niveau du contrôle du Modèle décrit une organisation qui possède des données financières et opérationnelles complètes, actuelles et justes et qui peut s'acquitter de ses responsabilités fondamentales d'intendance et de ses obligations d'information. Les capacités

Pièce 13.4

Principales attentes du gouvernement

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada

Les principales attentes pour ce qui est de l'engagement de faire des dépenses judicieuses sont :

- fournir l'information nécessaire sur les coûts et les résultats des programmes pour prendre des décisions éclairées;
- intégrer l'information financière et non financière sur le rendement pour permettre des analyses de coûts en fonction des résultats réels ou attendus;
- disposer d'une information interministérielle afin d'analyser les dépenses et les résultats d'un point de vue global;
- avoir l'assurance que des cadres de gestion permettant la diligence raisonnable et la gérance des ressources publiques sont en place dans les ministères.

Modernisation de la fonction de contrôleur

Les principales attentes sont les suivantes :

- intégrer l'information financière et non financière;
- déterminer et gérer les risques de l'organisation;
- veiller à ce que des systèmes de contrôle appropriés soient en place.

Stratégie d'information financière

Les principales attentes sont les suivantes :

- mettre en œuvre des systèmes financiers modernes dans l'ensemble du gouvernement;
- adopter la comptabilité d'exercice intégrale et la budgétisation selon la méthode d'exercice;
- améliorer la prise de décisions au gouvernement et le rendement organisationnel par l'utilisation stratégique de l'information financière.

Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*; Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur au gouvernement du Canada; Stratégie d'information financière

information, les ministères doivent développer des capacités de gestion financière plus solides et plus sophistiquées qu'actuellement. Certains des avantages de solides capacités de gestion financière sont exposés à la pièce 13.5.

Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau du contrôle

13.31 Les organisations qui possèdent les capacités associées au niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière sont en mesure de veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles, à ce que les actifs soient protégés, à ce que les données soient fiables, à ce que les opérations soient surveillées et contrôlées et à ce que celles-ci soient exécutées avec prudence et probité. Les organisations au niveau du contrôle sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives et réglementaires.

13.32 De plus, les organisations qui ont institutionnalisé les processus essentiels à ce niveau ont établi un cadre de contrôle et des mécanismes qui garantissent que les pratiques de contrôle puissent se répéter et durer. Quand ces contrôles fondamentaux fonctionnent comme prévu, ils aident l'organisation à gérer ou à réduire les risques et à produire des données financières et opérationnelles exactes et complètes.

13.33 Le niveau du contrôle du Modèle décrit une organisation qui possède des données financières et opérationnelles complètes, actuelles et justes et qui peut s'acquitter de ses responsabilités fondamentales d'intendance et de ses obligations d'information. Les capacités

Pièce 13.4

Principales attentes du gouvernement

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada

Les principales attentes pour ce qui est de l'engagement de faire des dépenses judicieuses sont :

- fournir l'information nécessaire sur les coûts et les résultats des programmes pour prendre des décisions éclairées;
- intégrer l'information financière et non financière sur le rendement pour permettre des analyses de coûts en fonction des résultats réels ou attendus;
- disposer d'une information interministérielle afin d'analyser les dépenses et les résultats d'un point de vue global;
- avoir l'assurance que des cadres de gestion permettant la diligence raisonnable et la gérance des ressources publiques sont en place dans les ministères.

Modernisation de la fonction de contrôleur

Les principales attentes sont les suivantes :

- intégrer l'information financière et non financière;
- déterminer et gérer les risques de l'organisation;
- veiller à ce que des systèmes de contrôle appropriés soient en place.

Stratégie d'information financière

Les principales attentes sont les suivantes :

- mettre en œuvre des systèmes financiers modernes dans l'ensemble du gouvernement;
- adopter la comptabilité d'exercice intégrale et la budgétisation selon la méthode d'exercice;
- améliorer la prise de décisions au gouvernement et le rendement organisationnel par l'utilisation stratégique de l'information financière.

Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*; Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur au gouvernement du Canada; Stratégie d'information financière

Avec des capacités qui correspondent au niveau du contrôle, des ressources adéquates sont disponibles, les actifs sont protégés, les données sont fiables, les opérations sont exécutées avec précision et les organisations sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives.

décrites au niveau du contrôle correspondent directement aux politiques et aux directives du Conseil du Trésor.

13.34 Pour posséder les capacités du niveau du contrôle, une organisation doit avoir maîtrisé les huit processus essentiels associés à ce niveau. Il est important de reconnaître les liens qui existent entre les divers processus essentiels dans l'établissement des capacités de gestion financière efficaces.

Les ministères doivent surveiller de plus près leurs systèmes de contrôle

13.35 Les systèmes de contrôle interne sont essentiels à la gestion d'une organisation. Même au niveau le plus rudimentaire, les systèmes doivent fournir à la direction l'assurance raisonnable que :

- les opérations sont comptabilisées intégralement, exactement et en temps voulu;
- les actifs sont protégés de la fraude et des pertes de tout genre;
- les ressources sont reçues et utilisées conformément aux lois et règlements applicables.

13.36 Un élément du Modèle de la capacité de gestion financière — et évidemment de saines pratiques de gestion — est la mise en place par la direction de mécanismes systématiques permettant de surveiller l'efficacité de son système de contrôle interne et d'en rendre compte.

13.37 La surveillance fournit de l'information pertinente à la direction et étaye la lettre annuelle de déclaration des ministères sur le caractère adéquat de leurs contrôles internes. Les ministères soumettent cette lettre au receveur général dans le cadre du dossier qu'il prépare sur les comptes publics annuels.

13.38 Nous avons constaté que les ministères vérifiés avaient des capacités limitées pour ce qui est de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne et d'en rendre compte. De plus, les ministères ne pouvaient faire la preuve des travaux réalisés pour étayer leur déclaration annuelle voulant qu'ils aient maintenu un système de contrôle adéquat et efficace au cours de la période. Les ministères courent des risques indus en négligeant d'établir une surveillance et des rapports sur l'efficacité de leur cadre de contrôle. Ces risques augmentent si les ministères décentralisent la gestion de leur système financier pour la déléguer aux gestionnaires de programme. Nous avons constaté également que la fonction de

Pièce 13.5

Avantages que procurent de solides capacités de gestion financière

Parties intéressées	Résultats souhaités de solides pratiques de gestion financière
Canadiens	• Ils ont accès à de l'information sur le coût des services reçus. • L'information servant à l'examen des dépenses publiques est de meilleure qualité.
Parlement	• Les décisions relatives à l'affectation des ressources pour répondre aux objectifs de la politique gouvernementale sont prises en toute connaissance de cause.
Ministères	• Ils possèdent de l'information sur les ressources nécessaires pour gérer les activités et assurer les programmes à un coût raisonnable afin de répondre aux besoins des Canadiens. • Les décisions sont prises à la lumière d'une information pertinente, facile à comprendre et fiable. • L'information est disponible pour assurer la reddition de comptes aux principales parties intéressées.

vérification interne devait être élargie et que sa capacité de fournir des assurances sur le cadre de contrôle ministériel devrait être renforcée.

13.39 Les ministères devraient renforcer leurs capacités de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle et d'en rendre compte.

L'exactitude et l'actualité des données financières sont douteuses

13.40 Facteur d'une importance primordiale pour tout système financier, les gestionnaires doivent considérer que le système produit des données financières pertinentes, fiables et actuelles.

13.41 Chacun des ministères que nous avons vérifiés a mis en œuvre ou est en train de mettre en œuvre un nouveau système financier ministériel. Ces systèmes ont été conçus pour permettre aux ministères de régler les problèmes du passage à l'an 2000 et de satisfaire aux objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement.

13.42 Dans les ministères que nous avons vérifiés, les gestionnaires de programme ont exprimé des doutes sur l'actualité et l'exactitude des données financières produites par les systèmes ministériels. Pour compenser, de nombreux gestionnaires tiennent des registres et des comptes supplémentaires ou distincts (appelés couramment les « livres noirs »). Le recours à des systèmes supplémentaires a une incidence majeure : le coût inhérent au temps et à l'effort qu'il faut pour les concevoir, les mettre en œuvre et les tenir. Nous n'avons pas tenté d'estimer le coût de la tenue de ces systèmes supplémentaires, mais des ressources considérables y sont consacrées.

13.43 La mise en œuvre de nouveaux systèmes ministériels a entraîné des changements importants dans les ministères. Certains ministères ont décentralisé la tenue de leurs systèmes ministériels pour la confier aux gestionnaires de programme des divers secteurs d'activité qui sont désormais responsables de la comptabilisation des opérations ministérielles. Il faudra faire davantage pour garantir que tous les gestionnaires comprennent parfaitement le fonctionnement des systèmes et leurs responsabilités pour ce qui est de veiller à l'intégralité et à l'exactitude des données financières et opérationnelles (non financières).

13.44 Les ministères devraient offrir de la formation et un appui supplémentaires aux gestionnaires et au personnel concernant la tenue des systèmes financiers ministériels.

13.45 Les ministères devraient renforcer leurs capacités de surveillance de l'exactitude et de l'actualité des données financières et l'efficacité des liens entre ces données et les données opérationnelles.

Les ministères avaient des capacités limitées pour ce qui est de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne et d'en rendre compte.

Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau de l'information

13.46 Les capacités au niveau de l'information (niveau 3) du Modèle de la capacité de gestion financière sont essentielles à de nombreuses initiatives en cours du gouvernement fédéral. Elles mettent l'accent sur l'intégration des systèmes financiers et opérationnels et sur les pratiques et les procédures nécessaires pour fournir de l'information qui peut être utilisée pour gérer les ressources de façon économique et efficiente, et avec prudence et probité.

13.47 Au niveau de l'information, l'organisation est capable tant de mesurer que de gérer ses risques. De plus, elle peut adapter ses pratiques de gestion à ses diverses unités opérationnelles pour gérer et réduire les risques de façon efficace par rapport au coût. L'organisation peut aussi produire de l'information sur le coût de production d'un produit d'une qualité

Avec des capacités associées au niveau de l'information, on assure la gestion du risque, les systèmes financiers et opérationnels sont intégrés et il y a gestion efficiente, efficace et économique des ressources.

donnée ou de prestation d'un service d'un niveau donné.

Les ministères ont pris des mesures pour établir les capacités associées au niveau de l'information.

13.48 Un aspect essentiel du niveau de l'information est le nouveau rôle de la fonction du service des finances. Le service des finances, qui n'exerçait que les fonctions de comptabilité traditionnelles, devient membre de l'équipe et appuie les gestionnaires opérationnels. Le personnel des finances travaille avec les gestionnaires opérationnels pour établir une structure financière qui leur fournira des contrôles efficaces par rapport au coût et de l'information qui répondra à leurs besoins quotidiens (de l'information sur les coûts des programmes ministériels, par exemple).

13.49 Pour atteindre ce niveau de capacité, il est essentiel d'instaurer un climat qui permet d'intégrer les pratiques de gestion financière à la culture de toute l'organisation. Pour cela, il faut que la haute direction exige explicitement une gestion financière efficace, qu'elle en fasse la promotion et qu'elle en démontre la valeur dans l'organisation et dans le gouvernement dans son ensemble. La haute direction instaure une telle culture en officialisant les politiques et les pratiques de gestion financière dans toute l'organisation et en les complétant par une formation adéquate et un système de récompenses, de reconnaissance et de sanctions qui renforcent la culture.

Certains éléments de vision et de stratégie sont en place, mais d'autres sont absents.

13.50 Pour démontrer les capacités du niveau de l'information, l'organisation doit avoir maîtrisé les huit processus essentiels associés à ce niveau. Nous avons constaté que les ministères examinés avaient pris des mesures pour établir les capacités associées au niveau de l'information. Forts de cette lancée, les ministères doivent renforcer et maintenir les capacités du niveau du contrôle afin de jeter des bases solides pour établir des capacités plus poussées.

Les ministères ont besoin d'une vision et d'une stratégie de la gestion financière

13.51 Pour que les ministères puissent combler les lacunes de leurs capacités, il leur faut tout d'abord établir une vision claire de la façon dont la gestion financière devrait être intégrée aux pratiques de gestion de l'organisation et dont elle doit appuyer l'organisation. Étant donné la nature et l'étendue des changements qui se produisent au gouvernement et l'importance vitale que revêt la gestion financière, nous avons voulu savoir si les ministères avaient établi une telle vision, ainsi qu'une stratégie claire pour instituer une gestion financière efficace. Une telle stratégie et une telle vision constituent un moyen important de communiquer les changements que l'organisation tente de mettre en œuvre.

13.52 Nous avons constaté que certains éléments d'une telle vision et d'une telle stratégie sont en place, mais que d'autres sont absents. Par exemple, même si les ministères adoptent de nouveaux systèmes et la comptabilité d'exercice, les mesures prises ne portent pas sur le troisième élément de la Stratégie d'information financière, soit sur l'intégration de l'information financière et opérationnelle. À notre avis, il s'agit d'un élément important, que les ministères doivent mettre en œuvre s'ils veulent réaliser des progrès importants dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

13.53 Une partie importante de cette vision et de cette stratégie consiste à formuler clairement les capacités dont les ministères ont besoin et les niveaux de perfection qu'ils souhaitent atteindre pour ces capacités.

13.54 Pour combler les lacunes de leurs capacités de gestion financière, les ministères devraient tout d'abord avoir une vision claire de la façon dont la gestion financière doit appuyer les pratiques de gestion de l'organisation, de même qu'une stratégie pour mettre

en œuvre cette vision. Les ministères, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient déterminer les capacités et le niveau de perfection recherché.

Les compétences et les aptitudes nécessaires pour l'avenir n'ont pas encore été déterminées

13.55 Il existe une autre condition préalable importante à l'établissement de pratiques de gestion financière efficaces dans les ministères : il faut veiller à ce que le personnel possède les connaissances, les aptitudes et les habiletés nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités.

13.56 Selon les critères énoncés dans le Modèle, les ministères vérifiés devraient avoir cerné les capacités et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre avec succès les initiatives du gouvernement, avoir évalué leurs capacités actuelles et avoir élaboré une stratégie pour combler tout écart entre les deux. Cependant, nous avons constaté que même si les gestionnaires ont indiqué que leurs ministères devaient améliorer et renforcer les compétences de leur personnel en gestion financière, seuls deux ministères avaient déterminé les compétences de base nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de leurs ressources humaines. Nous avons constaté aussi qu'aucun des ministères n'avait évalué ses aptitudes actuelles en gestion financière ni élaboré de stratégie pour acquérir les compétences requises afin d'atteindre le niveau approprié de capacité en gestion financière.

13.57 Les ministères doivent aussi être en mesure d'attirer et de maintenir en fonction du personnel compétent en gestion financière. Dans chacun des ministères que nous avons vérifiés, les gestionnaires financiers ont fait des commentaires sur les difficultés qu'ils éprouvent pour ce faire. Les gestionnaires ont fait état d'un taux de roulement élevé, d'environ 30 p. 100, et de la difficulté de doter les postes vacants. Bien que les ministères aient donné maintes explications pour ces difficultés, aucun n'en avait analysé les raisons de façon systématique. Les ministères devront, dans un premier temps, effectuer cette analyse pour cerner les causes sous-jacentes de ces problèmes de dotation. Nous avons signalé des problèmes semblables dans le chapitre 21 de notre Rapport de 1999, « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères ».

13.58 Nous avons aussi constaté que, grâce au Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF) du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères ont été en mesure de recruter des diplômés universitaires pour la collectivité des finances du gouvernement fédéral. Les ministères se sont dits satisfaits des personnes recrutées grâce au Programme, mais ils craignent de ne pas pouvoir les retenir à long terme. Les ministères n'ont pas assuré de suivi systématique des raisons du taux de roulement élevé de ce personnel.

Les ministères doivent déterminer les compétences et les aptitudes dont ils auront besoin à l'avenir.

13.59 Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient établir des stratégies et des plans pour s'assurer que le gouvernement attire et maintienne en poste du personnel financier possédant les compétences et les connaissances appropriées et l'expérience nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités. Les ministères devraient évaluer leurs capacités actuelles et élaborer une stratégie pour combler tout écart entre les capacités requises et les capacités existantes.

Les systèmes financiers et non financiers doivent être intégrés

13.60 L'une des principales capacités associées au niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière est la capacité d'appuyer la gestion des ressources d'une organisation par l'utilisation d'information financière et opérationnelle dans la planification et

l'analyse stratégiques ainsi que dans la prise de décisions. Dans le cadre de notre vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par les ministères vers l'atteinte de cette capacité.

13.61 L'une des principales caractéristiques d'une organisation au niveau de l'information est la capacité de produire de l'information financière uniforme et comparable, reliée adéquatement à l'information opérationnelle, qui répond aux besoins des gestionnaires. Cette information sert de fondement à l'établissement des indicateurs de rendement et des mesures du coût et de la qualité. Elle peut également être utilisée pour appuyer et démontrer la mesure dans laquelle l'organisation utilise ses ressources efficacement.

Les ministères ne faisaient que commencer à intégrer les systèmes financiers et opérationnels.

13.62 Comme nous l'avons déjà mentionné, chacun des ministères que nous avons vérifiés a mis en œuvre un nouveau système financier, et certains très récemment. Nous avons remarqué que ces systèmes permettent aux ministères de produire de l'information intégrée, mais que les progrès à ce jour sont limités. Nous avons noté que les ministères possèdent divers systèmes qui recueillent de l'information semblable et qui, dans certains cas, ne peuvent communiquer entre eux.

13.63 La nécessité d'intégrer l'information financière et non financière est une préoccupation de longue date au gouvernement. Même si les ministères que nous avons vérifiés avaient mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers, ils ont indiqué qu'ils ne faisaient que commencer à intégrer l'information financière et opérationnelle.

13.64 Les ministères devraient veiller à ce que les plans d'intégration des systèmes répondent au troisième objectif de la Stratégie d'information financière du gouvernement, l'intégration de l'information financière améliorée dans la prise de décisions quotidienne des gestionnaires des ministères.

Les mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de la fonction des finances doivent être renforcées

13.65 Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre, la fonction des finances au gouvernement connaît des changements considérables. De nombreuses initiatives gouvernementales dont le succès dépend de solides capacités de gestion financière posent des défis importants à la fonction des finances.

13.66 Un élément de la gestion du changement est une vision claire des transformations qui s'annoncent. Une telle vision, de même que des stratégies pour la concrétiser, doit s'accompagner de mesures du rendement pour la fonction des finances. Ces mesures devraient :

- clarifier et communiquer les objectifs stratégiques et mettre l'accent sur ceux-ci;
- servir de base pour apporter continuellement des améliorations;
- indiquer si la stratégie a donné lieu à un meilleur rendement et à la réalisation de la vision.

13.67 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les mesures de rendement que les services des finances ont établies pour eux-mêmes. En général, nous avons constaté que ces mesures étaient axées sur les opérations — par exemple, le nombre de jours requis pour émettre un chèque. Bien que ces indicateurs, de niveau relativement général, reflètent un important élément du travail et de la fonction des finances au sein d'une organisation, ils ne fournissent pas de mesures du travail effectué par les services des finances pour appuyer les changements requis par des initiatives gouvernementales comme la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de

contrôleur. Ces mesures pourraient comprendre, par exemple, l'utilisation relative des ressources financières pour le traitement des opérations par rapport à l'appui des activités ou le niveau de compréhension qu'ont les gestionnaires de programme de leurs responsabilités de gestion financière.

13.68 Nous avons aussi examiné les ententes de rendement établies pour l'agent financier supérieur et l'agent financier supérieur à temps plein des ministères vérifiés. Nous avons constaté que ces ententes suivaient la structure établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor et que toutes incluaient des engagements permanents et essentiels. Le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que chaque engagement soit assorti d'un ou de plusieurs indicateurs de rendement. Certains des engagements que nous avons examinés n'étaient pas assortis des indicateurs de rendement nécessaires. La plupart des engagements et les indicateurs de rendement des ententes examinées étaient vagues. À notre avis, ils ne se prêtaient pas à une mesure du rendement quantifiable, comme l'exigent les lignes directrices du Conseil du Trésor.

13.69 Les ministères devraient s'assurer que des indicateurs de mesures du rendement efficaces sont établis pour accompagner la vision et la stratégie de gestion financière qui appuieront les pratiques de gestion de l'organisation.

13.70 Les ententes de rendement pour les agents financiers supérieurs et les agents financiers supérieurs à temps plein devraient comprendre des engagements précis et mesurables, qui guideront le service des finances et le ministère dans l'évaluation des progrès requis par la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Résultats des travaux du Secrétariat du Conseil du Trésor

13.71 Dans le cadre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué des évaluations de la fonction de contrôleur dans cinq ministères. L'objectif des évaluations était de fournir au Secrétariat et aux ministères une évaluation de base de la fonction de contrôleur existante. Ces évaluations servent de référence à partir de laquelle les ministères peuvent établir des plans d'action pour orienter leurs efforts en vue d'améliorer la fonction de contrôleur. Elles servent également de base pour mesurer les progrès futurs.

13.72 Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait utilisé une méthode différente de celle du Bureau du vérificateur général pour effectuer ses travaux, il existe une corrélation étroite dans l'étendue des deux méthodes. La principale distinction entre les deux réside dans la méthode d'autoévaluation des évaluations de la fonction de contrôleur.

13.73 Nous avons noté certaines constatations communes quant aux capacités de base au niveau du contrôle, dont les pratiques comptables qui sont généralement conformes aux exigences gouvernementales et la nécessité de surveiller davantage les systèmes de contrôle des ministères.

13.74 Nous avons également noté certaines divergences. Par exemple, notre vérification a révélé des préoccupations de la part des gestionnaires de programme quant à l'intégralité, à l'actualité et à l'exactitude des données financières, tandis que les ministères inclus dans les autoévaluations du contrôle ont indiqué que les données financières étaient accessibles, actuelles et exactes.

13.75 Nous avons constaté une forte corrélation entre les deux méthodes pour ce qui est des observations liées aux capacités associées au niveau de

l'information. Ces observations sont les suivantes :

- Les ministères doivent définir les compétences requises des gestionnaires, évaluer leurs compétences actuelles et élaborer une stratégie pour combler tout écart;

- Les ministères en sont à leurs premiers pas dans l'établissement de capacités comme la gestion du risque;

- Il y a une intégration limitée entre les systèmes financiers et opérationnels;

- Les pratiques de gestion des coûts ne sont pas officielles;

- Les ministères en sont à diverses étapes de l'établissement de mesures de rendement globales.

13.76 Ces évaluations constituent une première étape importante pour le renforcement des capacités de gestion financière. Elles fournissent une base à partir de laquelle les ministères devraient établir des stratégies d'amélioration et elles serviront de référence pour mesurer les progrès et les communiquer. Ces progrès pourraient être communiqués dans les rapports annuels sur les plans et les priorités ou dans les rapports sur le rendement des ministères.

13.77 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les plans d'action ministériels préparés en réponse aux résultats de ses évaluations contiennent des échéances et des produits précis en regard desquels il peut surveiller les progrès réalisés par les ministères pour combler les écarts relevés.

13.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rendre compte de ses plans et de ses progrès pour renforcer les capacités de gestion financière.

Principaux défis à relever pour un progrès durable

13.79 Dans son dix-neuvième rapport à la Chambre des communes, en 1998, le Comité des comptes publics a noté à maintes occasions qu'on « ... assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Bien que notre présente vérification ait révélé un certain nombre d'initiatives positives et un sens accru de l'urgence, il reste beaucoup à faire. Pour que les initiatives soient couronnées de succès et mènent à l'établissement de solides capacités de gestion financière, il faut relever un certain nombre de défis. Ces défis, qui sont décrits plus en détail ci-dessous, sont les suivants :

- soutenir les initiatives dans le temps;

- établir des stratégies pour mettre en œuvre une gestion financière efficace;

- instaurer un nouveau rôle pour les Finances;

- appliquer des pratiques uniformes dans les ministères;

- donner une assurance plus grande quant au cadre de contrôle des ministères;

- instaurer une confiance accrue dans les systèmes d'information des ministères;

- faire le lien entre la planification financière et opérationnelle;

- appuyer la mesure du rendement.

13.80 Soutenir les initiatives dans le temps. Dans le passé, et même aujourd'hui, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dirigé d'importantes initiatives de portée gouvernementale. Même si ce leadership est important, il ne suffit pas. Comme le Bureau l'a signalé auparavant, des initiatives semblables ont été prises dans d'autres administrations. Une forte demande politique pour que la philosophie de gestion soit modifiée et la surveillance des progrès réalisés ont constitué le

dénominateur commun de leur réussite. L'engagement ferme et l'appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres, des ministres et du Parlement seront nécessaires pour susciter une amélioration des capacités de gestion financière au gouvernement.

13.81 Pour relever ces défis et atteindre les objectifs du cadre de gestion du gouvernement et des récentes initiatives en matière de gestion, il faudra des changements de culture importants. Ces changements comprennent, entre autres, la nécessité d'intégrer l'information financière à la prise de décisions, de mettre en œuvre et d'utiliser la comptabilité d'exercice, d'octroyer les crédits selon la méthode d'exercice et de mieux comprendre le rôle que la gestion financière peut et doit jouer au sein de l'organisation. Ces changements ne se produiront pas rapidement; en l'absence de plans et de stratégies de gestion du changement clairs ainsi que d'une pression soutenue, ils pourraient ne pas se produire du tout.

13.82 Les ministères que nous avons vérifiés ont pris un certain nombre de mesures dans le cadre des initiatives gouvernementales en vue d'améliorer leurs capacités de gestion financière. Le principal défi sera pour eux de maintenir l'impulsion donnée à ces mesures et de veiller à ce qu'elles soient entièrement et efficacement instaurées.

13.83 Les ministères ont besoin d'un climat propice à l'instauration de bonnes pratiques de gestion financière. Étant donné les changements importants apportés au gouvernement et dans les ministères, cela posera un défi de taille.

13.84 Établir une stratégie pour mettre en œuvre une gestion financière efficace. Nous avons constaté que de nombreuses initiatives pour appuyer une gestion financière efficace sont prises dans les ministères. Cependant, dans de nombreux cas, les initiatives sont mises en œuvre individuellement, sans que l'on ait clairement établi de liens entre elles. Il faut une stratégie globale pour assurer une orientation claire et la coordination de ces initiatives.

13.85 Lorsqu'ils élaborent ces stratégies, les ministères doivent veiller à posséder les capacités en ressources humaines nécessaires pour assurer la réussite des changements et exécuter efficacement leurs programmes. Cet aspect est préoccupant étant donné l'évolution démographique de la collectivité financière et les difficultés que le gouvernement éprouve pour attirer et maintenir en poste des spécialistes des finances.

13.86 Les stratégies des ministères doivent contenir de meilleurs liens tant au sein des niveaux qu'entre ceux-ci, car les capacités associées à un niveau servent de fondement à celles qui sont associées au niveau suivant. Les liens entre les niveaux sont essentiels à l'établissement des capacités requises pour appuyer la gestion et l'exécution des programmes ministériels.

13.87 Instaurer un nouveau rôle pour les Finances. Manifestement, la fonction des finances au sein des ministères doit jouer un rôle de chef de file actif qui va bien au-delà du rôle d'appui fonctionnel traditionnel. Ce nouveau rôle exige une approche proactive de la part du personnel des finances qui doit travailler avec les gestionnaires de programme pour veiller à ce qu'ils disposent des analyses et de l'aide appropriées à la prise de décisions.

13.88 Appliquer des pratiques uniformes. Notre vérification a révélé que, dans la plupart des ministères, il existe un éventail de pratiques de gestion financière dans les divers secteurs d'activités. Par exemple, différentes méthodes sont utilisées pour établir des plans et des budgets et classer des données de base. L'utilisation de ces différentes méthodes fait qu'il est difficile de regrouper l'information au niveau ministériel et de répondre aux besoins

Les changements nécessaires ne se produiront pas rapidement; en l'absence de plans et de stratégies de gestion du changement clairs ainsi que d'une pression soutenue, ils pourraient ne pas se produire du tout.

Il faut une stratégie globale pour assurer une orientation claire et la coordination des initiatives des ministères.

d'information des gestionnaires. Il faut des systèmes et des pratiques intégrés pour que la gestion financière soit pratiquée de façon uniforme.

13.89 Donner une assurance plus grande quant au cadre de contrôle des ministères. Au niveau du contrôle, les ministères ont besoin de mécanismes solides pour fournir à la haute direction et aux organismes centraux l'assurance que le cadre de contrôle ministériel fonctionne comme prévu.

13.90 Instaurer une confiance accrue dans les systèmes d'information ministériels. Dans la plupart des ministères que nous avons vérifiés, nous avons constaté que de nombreux gestionnaires de programme n'avaient pas confiance dans les systèmes d'information ministériels. Cela était attribuable à plusieurs facteurs, y compris des préoccupations au sujet de l'exactitude et de l'actualité des données financières et de l'incapacité des systèmes de fournir de l'information présentée d'une façon qui leur soit utile. Il est essentiel que les gestionnaires puissent faire davantage confiance aux systèmes d'information ministériels pour éliminer les pertes d'efficience engendrées lorsque les gestionnaires tiennent leurs propres livres et registres comptables.

13.91 Faire le lien entre la planification, la surveillance et les rapports des finances et des opérations. La plupart des systèmes et des processus financiers et opérationnels sont généralement indépendants et rarement reliés entre eux. La planification des ressources financières est souvent indépendante des processus de planification des résultats opérationnels. De même, les systèmes d'information présentent l'information financière indépendamment de l'information sur les résultats.

13.92 L'information ministérielle doit répondre aux diverses exigences des gestionnaires des services intégrés, des secteurs d'activités, des régions et des opérations en plus de servir à la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens.

13.93 Appuyer la mesure du rendement avec des récompenses et des mesures de reconnaissance. Des mesures du rendement, permettant à une organisation de mesurer les progrès réalisés, d'en rendre compte et de déterminer si les changements de comportement souhaités se produisent, sont essentielles à toute transformation. Notre vérification a révélé que les ministères n'avaient pas encore établi de mesures de rendement pour surveiller la transformation de la fonction des finances afin de relever les défis de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Un facteur tout aussi important est la nécessité de renforcer les changements souhaités et de les relier à l'atteinte des objectifs établis.

Conclusion

13.94 Le gouvernement a pris d'importantes initiatives en vue d'améliorer la gestion de la fonction publique fédérale. Une gestion financière efficace et solide est essentielle pour bon nombre de ces initiatives.

13.95 Notre vérification a révélé des lacunes dans certaines capacités de gestion financière fondamentales qui sont nécessaires pour répondre aux attentes actuelles du gouvernement. Ces écarts doivent être comblés si l'on veut que les ministères acquièrent les capacités plus sophistiquées nécessaires pour appuyer les exigences et les objectifs des principales initiatives gouvernementales.

13.96 Bien que les ministères et les organismes centraux aient entrepris d'établir les capacités nécessaires pour appuyer la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement, il reste d'importants défis

à relever. Nous pensons qu'avec un effort soutenu, les ministères peuvent établir les capacités nécessaires.

13.97 Le défi le plus important est d'institutionnaliser au sein des ministères une forte appréciation du rôle que la gestion financière peut et devrait jouer dans la prise de décisions quotidienne. Un tel changement de culture exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres pour établir et maintenir les capacités de gestion financière des ministères.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement du Canada accorde une priorité élevée à la modernisation de la fonction de contrôleur et au renforcement des capacités de gestion financière dans les ministères et les organismes. C'est l'une des six priorités indiquées dans le document* Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada. *L'initiative de la fonction de contrôleur moderne repose sur un certain nombre d'activités en cours dans l'ensemble du gouvernement et est dirigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor et un groupe de ministères pilotes.*

Il y a des conclusions communes entre l'examen des capacités de gestion financière effectué par le vérificateur général dans les cinq ministères et les résultats des évaluations de la fonction de contrôleur faites par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le premier groupe de ministères pilotes. Il y a aussi des différences, comme il est indiqué dans le présent chapitre. Dans l'ensemble, les recommandations du vérificateur général s'accordent avec les plans d'amélioration et les attentes qui on été établis pour de saines pratiques de gestion dans le cadre de gestion du gouvernement.

Nous sommes convaincus que le gouvernement dispose de bons contrôles financiers et qu'ils fonctionnent en général, mais nous convenons avec le vérificateur général que certaines améliorations s'imposent. Le Secrétariat du Conseil du Trésor mène activement ces améliorations. Ainsi, des mesures sont prises pour continuer la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière, renforcer les fonctions d'évaluation et de vérification interne et redéfinir l'approche à la surveillance centrale des activités ministérielles. Ce renforcement des contrôles internes se fait d'une manière équilibrée pour soutenir la délégation des pouvoirs et encourager l'innovation en première ligne tout en renforçant la responsabilisation.

La stratégie globale du gouvernement concernant la mise en oeuvre de la fonction de contrôleur moderne partira des conclusions des travaux du vérificateur général et des évaluations de la capacité faites dans les ministères pilotes. Les priorités des améliorations ont été établies dans ces ministères et la mise en oeuvre sera surveillée pour que les résultats attendus se manifestent vraiment.

Il faut un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres pour établir et maintenir les capacités de gestion financière des ministères.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de cette vérification était d'évaluer les capacités de gestion financière de certains ministères.

Étendue

Les cinq ministères que nous avons évalués étaient :

- l'Agence canadienne de développement international,
- Environnement Canada,
- Pêches et Océans,
- Santé Canada,
- Transports Canada.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons également examiné les résultats des évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur réalisées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans cinq ministères pilotes, soit :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada,
- Développement des ressources humaines Canada,
- Affaires indiennes et du Nord Canada,
- le ministère de la Défense nationale,
- Ressources naturelles Canada.

Critères

Les critères utilisés pour la vérification sont tirés du Modèle de la capacité de gestion financière publié par le Bureau en avril 1999.

Le Modèle est un cadre pour améliorer la gestion financière à partir de plusieurs petites étapes évolutives. Il illustre les étapes d'évolution de l'organisation au fur et à mesure qu'elle définit, met en œuvre, mesure, contrôle et améliore ses processus de gestion financière.

Les critères détaillés sont énoncés dans les processus essentiels des cinq niveaux du Modèle. Les cinq niveaux sont les suivants :

- Le niveau du démarrage décrit les caractéristiques de la gestion financière de l'organisation qui n'a pas encore établi ses politiques et pratiques essentielles.

- Au niveau du contrôle, l'organisation veille à établir les contrôles nécessaires pour protéger ses actifs, et veiller à ce que les données soient fiables et à ce que les opérations soient surveillées et contrôlées. Ce niveau décrit généralement les capacités nécessaires pour satisfaire aux exigences actuelles de la gestion financière.
- Au niveau de l'information, les processus essentiels visent l'intégration des pratiques, des procédures et des systèmes financiers et opérationnels (non financiers) de l'organisation pour fournir de l'information qui puisse être utilisée pour gérer les ressources de façon efficiente et économique. Ce niveau reflète les capacités nécessaires pour satisfaire aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement.
- Au niveau de la gestion, l'organisation utilise l'information pour équilibrer deux objectifs concurrents : utiliser ses ressources de façon économique et efficiente et produire des résultats de grande qualité de façon efficace.
- Le niveau de l'optimisation met l'accent sur l'amélioration et l'apprentissage continus.

Notre vérification avait pour objet de déterminer la mesure dans laquelle les ministères satisfont aux exigences des niveaux du contrôle et de l'information. Ces capacités sont conformes aux exigences de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeurs : Bruce Sloan, William Bradshaw et Gordon Stock

Brian Brisson
Willy Guiriba
Joyce Ku
Christine Kelly
Rod Newcombe
Bill Reid

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec M. Bruce Sloan.

Agence canadienne de développement international

Contexte

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est chargée d'appuyer le développement durable dans les pays en développement. Les six volets prioritaires de l'Agence sont les suivants : les besoins humains fondamentaux, l'intégration de la femme au développement, les services d'infrastructure, les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement, le développement du secteur privé et l'environnement.

En 1999-2000, le budget de l'ACDI s'établissait à 1,8 milliard de dollars. Les dépenses prennent la forme de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. Ces paiements sont faits à des institutions du Canada et de pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes, à des organisations non gouvernementales et à des entreprises privées canadiennes pour la réalisation de projets, de programmes et d'activités de développement spécifiques.

L'ACDI fonctionne dans un environnement complexe et changeant. Ses priorités changent en fonction d'événements environnementaux imprévus et de la complexité des projets réalisés dans les pays en développement. L'ACDI fonctionne également dans un environnement où l'évolution des orientations politiques étrangères et les situations d'urgence exigent que des mesures soient prises rapidement.

Au cours de l'année dernière, l'ACDI a subi un certain nombre de changements importants, dont de nombreux changements organisationnels, de nouvelles nominations à la haute direction et la mise en œuvre de nouveaux systèmes à l'échelle de l'Agence. Chacun de ces changements influe sur la façon dont l'ACDI mène ses affaires. Dans un environnement qui évolue aussi rapidement, il est essentiel que l'ACDI possède des capacités qui appuient des pratiques de gestion financière saines.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur la Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs, la Direction générale des politiques, la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient du Programme bilatéral, la Direction générale de l'Asie du Programme bilatéral, la Direction générale des Programmes multilatéraux et la Direction générale de l'examen du rendement. Nos travaux ont été exécutés à l'administration centrale de l'ACDI.

Évaluation sommaire

L'ACDI satisfait dans une large mesure aux exigences de quatre des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. L'Agence a établi bon nombre des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes de l'Agence. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la planification et à la budgétisation et au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons constaté également que l'Agence avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également des faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. L'ACDI a défini clairement sa mission et sa vision et le personnel est très dévoué et comprend bien le mandat de l'Agence et son rôle pour la réalisation de la mission. L'ACDI encourage la consultation et utilise depuis plusieurs années des enquêtes et d'autres mécanismes pour obtenir de la rétroaction de ses employés et des principales parties intéressées.

Systèmes intégrés de gestion financière. L'ACDI met au point un système intégré à l'échelle de l'Agence qui vise à réduire le nombre de systèmes et à fournir aux utilisateurs tant de l'information financière que non financière. Récemment, l'Agence a mis en œuvre plusieurs modules de son système à l'échelle de l'Agence pour la gestion financière, la gestion des projets, la gestion du matériel et la gestion axée sur les résultats. À la suite de la mise en œuvre d'un nouveau système financier le 1er juin 1999, l'ACDI a agi rapidement pour cerner et régler les problèmes d'intégrité des données. Elle dispose maintenant d'une information financière fiable pour assurer le suivi des budgets de fin d'exercice.

Mesure du rendement. L'ACDI a mis en œuvre un système de gestion axé sur les résultats pour recueillir de l'information sur les résultats surtout à des fins de rapport. La haute direction a manifesté son engagement envers la gestion axée sur les résultats en établissant une politique, des cadres et des outils, en offrant de la formation et en affectant du personnel pour appuyer les gestionnaires opérationnels tant au niveau des services corporatifs qu'au niveau des directions générales. Récemment, l'Agence a adopté un module de gestion axé sur les résultats et adapté à ses besoins, qui fait partie du nouveau système établi à l'échelle de l'Agence pour recueillir et suivre systématiquement l'information sur les résultats.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que l'Agence dispose de nombreux mécanismes de contrôle, elle ne possède pas, selon ses dossiers, de cadre de contrôle interne à l'échelle de l'Agence. La surveillance continue visant à garantir que les contrôles sont efficaces et fonctionnent comme prévu est limitée. Elle n'a mis en place aucune mesure du rendement pour surveiller l'efficacité du cadre de contrôle interne et les examens indépendants effectués pour garantir que les contrôles répondent aux besoins de l'Agence sont limités. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle de l'Agence sont adéquats.

Gestion des données. Même si elle a déployé des efforts considérables pour rapprocher les données et les valider, l'Agence ne possède pas de processus pour surveiller régulièrement l'intégrité des données et garantir qu'elle est maintenue. Les utilisateurs trouvent le nouveau système financier lourd à utiliser et trouvent difficilement l'information dont ils ont besoin. Les mécanismes essentiels de contrôle de la gestion des données n'ont pas été pleinement développés, mais la responsabilité de la gestion des données vient d'être récemment attribuée au nouveau dirigeant en chef de l'informatique. Si les systèmes ne peuvent fournir continuellement des données de grande qualité, l'information produite ne sera ni fiable ni utile aux fins des rapports et de la prise de décisions.

(à suivre)

Agence canadienne de développement international (suite)

Planification et budgétisation. Nous avons constaté que les gestionnaires passaient énormément de temps à établir divers plans au cours de l'année. L'ACDI possède de nombreux processus de planification indépendants pour l'attribution des ressources et la planification des activités. Par exemple, l'élaboration des plans stratégiques des directions générales est indépendante du processus d'affectation des ressources. Nous avons constaté qu'aucun de ces processus individuels de planification n'avait été documenté et que l'ACDI n'avait pas non plus établi de cadre de planification d'ensemble pour fournir une vue globale de la façon dont les divers processus de planification s'intègrent à l'ensemble. Les directions générales suivent diverses méthodes pour établir leurs plans dont le contenu varie considérablement. Nous avons également remarqué que l'ACDI n'était pas en mesure de produire un plan stratégique d'ensemble qui communique ses objectifs de rendement global au personnel.

Contrôle des opérations. Nous avons constaté que l'ACDI gère ses budgets financiers, mais que ceux-ci sont contrôlés séparément des résultats opérationnels. Par exemple, le processus d'examen du rendement des projets n'est pas lié au processus de réaffectation des ressources en milieu d'exercice. Cela affaiblit la capacité de l'ACDI d'analyser les écarts et leurs répercussions. Depuis l'adoption du nouveau système financier, les gestionnaires et les Finances ne possèdent pas de rapports de suivi essentiels, comme des classements chronologiques des comptes et des rapports sur la situation financière pour permettre une surveillance adéquate des ressources. Des registres manuels sont tenus pour répondre à ces besoins. L'ACDI doit établir un processus de surveillance et de gestion de ses opérations internes pour garantir des pratiques uniformes et efficientes advenant que des personnes clés quittent l'Agence.

Réponse de l'Agence : *L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est à améliorer son cadre de gestion financière afin de mieux mettre en oeuvre les initiatives du gouvernement en ce qui à trait à l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et à la Stratégie d'information financière. Les mesures prises à ce jour démontrent bien notre engagement à atteindre les objectives établis. Des plans d'action sont présentement en voie d'élaboration afin de traiter les aspects à améliorer.*

Environnement Canada

Contexte

Environnement Canada est chargé d'assurer la conservation et la qualité de l'environnement naturel et des ressources renouvelables (y compris l'eau, les oiseaux migrateurs, la flore et la faune non indigènes), de fournir des services météorologiques, d'assurer le respect des règles prises par la Commission mixte internationale du Canada et des États-Unis et de coordonner les plans et les programmes fédéraux relatifs à l'environnement.

Le Ministère possédait un budget d'environ 548 millions de dollars en 1999-2000, réparti entre ses quatre secteurs d'activité : Environnement sain; Nature; Service météorologique du Canada; Gestion, administration et politiques.

Environnement Canada a connu des changements importants ces dernières années. Même si le mandat fondamental du Ministère n'a pas changé depuis son établissement en 1971, l'éventail et la nature des questions et des défis auxquels il fait face ont évolué considérablement.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur les secteurs d'activité Service météorologique du Canada et Environnement sain, sur la Direction générale des services ministériels du secteur d'activité Gestion, administration et politiques. Notre vérification a visé l'administration centrale du Ministère et les régions de la Capitale nationale, du Pacifique et du Yukon, et de l'Ontario.

Évaluation sommaire

Environnement Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de quatre des huit processus essentiels au niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi certaines des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la planification et à la budgétisation et au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons aussi constaté que le Ministère en est aux premières étapes de l'établissement des capacités au niveau de l'information. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également des faiblesses spécifiques liées au niveau de contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Environnement Canada a établi et publié un cadre de gestion qui décrit sa vision, sa mission, ses responsabilités et les résultats clés à atteindre pour chacun de ses quatre secteurs d'activité.

Mesure de la qualité. Dans les secteurs opérationnels essentiels, le Ministère possède des processus de mesure de la qualité qui sont bien avancés et de très bonne qualité. Par exemple, au Service météorologique du Canada, la qualité du système de prévision est mesurée régulièrement et comparée à celle d'autres centres météorologiques internationaux.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Des éléments importants des contrôles internes sont en place, mais le Ministère ne possède pas de cadre de contrôle interne global, moyen important pour communiquer les responsabilités des gestionnaires à l'égard du contrôle interne. De plus, il n'existe pas de processus clairement établi pour surveiller les contrôles internes, et les mesures de rendement pour surveiller l'efficacité des contrôles internes sont rares. Des processus officiels sont nécessaires pour étayer l'assurance du fonctionnement des contrôles, fournie par les cadres supérieurs dans leur lettre de déclaration. Nous avons également constaté que le Ministère ne respecte pas la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des biens : la saisie des données sur les nouveaux biens n'est pas à jour et les inventaires n'ont pas été dressés pour confirmer les biens inscrits aux registres. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle du Ministère sont adéquats.

Gestion des données. Bien qu'Environnement Canada ait mis en place des éléments de la gestion des données, il n'a pas mis en œuvre efficacement sa politique de gestion des données et n'a confié à personne le mandat de s'assurer de l'intégrité des données ministérielles. Le Ministère a défini une structure pour les données financières. Les gestionnaires considèrent que l'information financière est juste, mais non actuelle ni facile d'accès. De plus, les gestionnaires soutiennent que l'information contenue dans le système des biens ne répond pas à leurs besoins. Dans de nombreux cas, les gestionnaires de programme ont établi leurs propres systèmes locaux pour assurer le suivi de l'information opérationnelle, sans avoir reçu de directives ministérielles sur les pratiques d'élaboration des systèmes. Il faudra une approche ministérielle de la gestion des données, tant financières que non financières, pour établir une architecture de systèmes commune au Ministère.

Planification et budgétisation. Environnement Canada possède certains des éléments nécessaires à ce processus essentiel. Bien que le cadre de gestion utilisé par le Ministère comprenne une structure par secteur d'activité qui appuie le processus de planification et de budgétisation, Environnement Canada n'a pas documenté intégralement la façon dont les processus de planification financière et opérationnelle sont intégrés. Le Ministère n'a pas établi d'outils ministériels normalisés pour appuyer une planification uniforme des travaux et les gestionnaires n'utilisent pas la même terminologie dans leur travail. De plus, les gestionnaires ne sont pas toujours tenus d'établir des mesures du rendement attendu, même rudimentaires, à moins que l'unité ne soit nouvelle. Il faut établir des systèmes ministériels ou améliorer les systèmes existants pour assurer une plus grande uniformité dans le processus de planification et ces systèmes doivent permettre de regrouper l'information sur toutes les activités.

Environnement Canada n'a pas préparé de plan d'immobilisations à long terme depuis 1990, même si le Conseil du Trésor exige que les ministères en préparent un tous les cinq ans. Par surcroît, les registres des biens ne sont pas à jour et les inventaires des biens n'ont pas été dressés, comme l'exige le règlement du Conseil du Trésor. À la suite de l'Examen des programmes et en raison d'autres exigences de compression des dépenses, le Ministère a choisi de réduire son budget d'immobilisations de 80 à 24 millions de dollars. Environnement Canada reconnaît qu'il est confronté à un problème important de vieillissement des biens et les gestionnaires croient qu'ils n'ont pas suffisamment de fonds pour remplacer les biens à la fin de leur cycle de vie.

(à suivre)

Environnement Canada (suite)

Contrôle des opérations. Nous avons constaté que le Ministère exerçait un contrôle rigoureux des engagements. Cependant, l'un des principaux problèmes est que les gestionnaires ne possèdent pas l'information faisant le lien entre les mesures financières et les mesures non financières dont ils ont besoin pour prendre des décisions. Pour compenser les lacunes des systèmes de gestion ministériels, les gestionnaires ont développé leurs propres processus de planification et de surveillance des travaux et tiennent souvent un double système pour faire le suivi des opérations et des dépenses. Le regroupement de l'information de ces systèmes uniques pose problème, entraîne une lacune dans l'information de gestion et fait courir au Ministère le risque de ne pas optimiser ses ressources. Les gestionnaires de niveau intermédiaire s'inquiètent de ne pas disposer de l'information appropriée.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada s'apprête à appliquer un programme moderne de gestion qui porte sur les questions de mise en valeur du potentiel et sur le renouvellement des fonctions de gestion financière du Ministère. Un plan détaillé de mise en oeuvre est en voie de préparation et il sera présenté aux cadres supérieurs d'Environnement Canada à l'automne 2000. De plus, on a fait des progrès considérables au cours des dernières années avec l'établissement d'un nouveau système financier, l'établissement d'un plan détaillé de mise en oeuvre pour la Stratégie d'information financière et la mise en oeuvre d'un programme d'information de gestion. Ces initiatives appuieront les améliorations à apporter à l'information sur le rendement, à la gestion des risques et au renforcement des systèmes de contrôle, et elles jetteront les bases qui permettront au Ministère de saisir et d'utiliser systématiquement l'information sur ses ressources financières et humaines ainsi que les données sur le rendement au niveau ministériel et au niveau des secteurs d'activité.*

Pêches et Océans

Contexte

Le ministère des Pêches et des Océans est responsable des politiques et des programmes à l'appui des intérêts économiques, environnementaux et scientifiques du Canada dans les domaines des océans et de l'habitat du poisson d'eau douce, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources halieutiques du Canada dans les eaux marines et intérieures ainsi que des services maritimes sans danger, efficaces et respectueux de l'environnement qui répondent aux besoins des Canadiens dans une économie mondialisée.

Pêches et Océans dépense plus de 1,4 milliard de dollars par année. La plus grande partie de ces dépenses ont trait aux activités de la Garde côtière canadienne. Ces activités comprennent les systèmes de navigation maritime, les services des communications et du trafic maritimes, les services de déglaçage et le sauvetage, la sécurité et l'intervention environnementale. De plus, la Garde côtière exploite une flotte de navires pour appuyer les autres principaux secteurs d'activité du Ministère : les sciences halieutiques et océaniques, la gestion de l'habitat et les sciences de l'environnement, l'hydrographie, la gestion des pêches et les ports.

Nos constatations peuvent être considérées à la lumière des changements importants que le Ministère a connus au cours des dernières années. En 1995-1996, à la suite de l'Examen des programmes et de sa fusion avec la Garde côtière canadienne (qui relevait de Transports Canada), Pêches et Océans a pratiquement doublé de taille.

Au cours des quatre dernières années, le Ministère a adopté de nouveaux systèmes d'information financière et d'information sur les ressources humaines. Il continue de s'occuper des questions de portée gouvernementale comme la Norme générale de classification, la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Enfin, au cours de cette période, le taux de roulement des cadres supérieurs a été élevé. Tous ces facteurs combinés ont limité la capacité du Ministère de solidifier ses assises en gestion financière et d'aller de l'avant avec confiance. Cependant, le Ministère fait des progrès et mène plusieurs projets de front afin d'améliorer ses capacités de gestion financière.

Étendue de nos travaux

Notre examen de Pêches et Océans était axé sur quatre secteurs d'activité : la gestion des pêches, l'hydrographie, les ports et le sauvetage, la sécurité et l'intervention environnementale. La vérification a porté sur les régions de Terre-Neuve et du Pacifique et sur l'administration centrale. Notre bureau effectue actuellement une vérification distincte de la gestion de la flotte de la Garde côtière. Les questions de gestion financière qui touchent à la flotte seront exposées dans notre rapport de décembre 2000.

Évaluation sommaire

Pêches et Océans satisfait dans une large mesure aux exigences de cinq des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi bon nombre des compétences de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données ainsi qu'à la planification et à la budgétisation doivent être renforcées.

Nous avons constaté également que le Ministère avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de la vérification. Nous décrivons également certaines faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Pêches et Océans a conçu et établi un plan stratégique, un énoncé de vision et un énoncé de mission qui sont bien connus et communiqués à tous les employés du Ministère. Au cours de l'année dernière, des ébauches de ces documents ont été utilisées pour la première fois pour guider le processus de planification et de budgétisation. La structure ministérielle est bien définie et documentée.

Environnement de gestion financière. Pêches et Océans a mis en œuvre un outil complet de formation et de référence en gestion financière pour diffuser les politiques comptables, les procédures et les formulaires courants à l'échelle du Ministère. L'outil « Financement et administration 101 » sur l'Intranet du Ministère sert de module de formation et de source de référence. L'outil est conçu pour réduire les erreurs et aider à appliquer les pratiques financières et administratives de façon uniforme dans toutes les régions et tous les secteurs de programme.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que le Ministère ait établi un cadre de contrôle interne, il ne l'a pas communiqué à l'ensemble du Ministère et ne s'est pas assuré que les contrôles fonctionnent efficacement. Il n'existe aucune mesure de rendement pour surveiller l'efficacité du cadre et les examens indépendants nécessaires permettant de garantir que les contrôles répondent aux besoins du Ministère sont limités. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir une assurance sur le caractère adéquat des systèmes de contrôle ministériels.

Gestion des données. Même si les opérations individuelles sont généralement correctes (p. ex., les montants des chèques ont été calculés correctement), l'allocation et la distribution des dépenses ne sont ni justes ni actuelles. Par conséquent, les gestionnaires de programme ne croient pas posséder l'information financière dont ils ont besoin pour gérer leurs programmes. Bon nombre des systèmes d'information du Ministère dépendent des secteurs de programme pour l'entrée des données sources. Dans certains cas, les données ne sont pas entrées adéquatement ni à temps. Il s'ensuit une diminution de l'efficience et une incapacité de regrouper l'information au niveau ministériel. Pour compenser ces faiblesses des données financières, de nombreux gestionnaires du Ministère tiennent des livres et des registres distincts.

Planification et budgétisation. Le Ministère a établi récemment un plan d'immobilisations à long terme et un inventaire de ses biens immobiliers; ces deux initiatives étaient dues depuis longtemps. Cependant, le Ministère doit encore établir l'inventaire optimal de biens dont il aura besoin pour réaliser ses programmes de façon économique et efficace.

(à suivre)

Pêches et Océans (suite)

Réponse du Ministère : *Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec bon nombre des observations formulées dans ce chapitre. Le Ministère s'est conformé, pour l'essentiel, aux exigences de cinq des huit processus essentiels, mais reconnaît qu'il lui reste du travail à faire dans les autres secteurs, notamment au titre d'initiatives prioritaires telles que* Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, *la Stratégie d'information financière et la Fonction de contrôleur moderne. Le Modèle de la capacité de gestion financière constitue un cadre qui devrait permettre d'améliorer la gestion financière, par le truchement de nombreuses petites mesures évolutives et, bien que la mise sur pied d'un régime de gestion financière parfaitement au point ne se fasse pas du jour au lendemain, le Ministère est résolu à prendre les moyens pour améliorer constamment ses processus essentiels.*

Santé Canada

Contexte

La mission de Santé Canada est d'aider la population canadienne à se maintenir en santé et à l'améliorer. Son mandat couvre trois grands secteurs — la politique et les systèmes de santé, y compris les soins de santé, la protection et la promotion de la santé, dont la prévention des maladies et des blessures et la santé des Premières nations et des Inuit.

Les dépenses prévues par Santé Canada pour l'exercice 1999-2000 s'établissaient à environ deux milliards de dollars. Ces dépenses ont été faites à l'appui des principaux secteurs d'activité de Santé Canada : gestion des risques en matière de santé; promotion de la santé de la population; santé des Autochtones; soutien et renouvellement du système de santé; politiques, planification et information en matière de santé et services ministériels.

Au cours des quatre dernières années, Santé Canada a dû mettre en œuvre des initiatives de portée gouvernementale comme la préparation à l'an 2000, la Norme générale de classification, la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. De plus, les pressions exercées sur le système de soins de santé du Canada se sont accrues au cours des dernières années.

Au cours de notre vérification, Santé Canada a mis en œuvre un nouveau système financier pour se préparer à l'an 2000 et renforcer ses capacités de gestion financière.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur les secteurs suivants du Ministère : la Direction générale des services de gestion, la Direction générale des services médicaux, la Direction générale de la protection de la santé, la Direction générale de l'information, de l'analyse et de la connectivité. Notre vérification a porté sur l'administration centrale du Ministère et la région centrale.

Évaluation sommaire

Santé Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de trois des huit processus essentiels du niveau de contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi bon nombre des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la comptabilité générale, à la planification et à la budgétisation ainsi qu'au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons aussi constaté que le Ministère avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également certaines faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Santé Canada a une mission et une vision clairement définies. Le personnel est très dévoué et comprend bien le mandat du Ministère et le rôle qu'il doit jouer pour réaliser sa mission.

Environnement de gestion financière. Santé Canada a établi un centre des politiques sur son Intranet pour diffuser les politiques et les procédures comptables à l'échelle du Ministère. Cet accès aux politiques du Ministère sert de source de référence et vise à réduire les erreurs et à garantir que les pratiques financières et administratives sont uniformes dans toutes les régions et tous les secteurs de programme.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que les éléments importants du contrôle interne soient en place à Santé Canada, le Ministère n'a pas fermement établi ni bien documenté de cadre de contrôle. Une surveillance accrue par la direction de l'efficacité du cadre de contrôle, y compris des rapports en fonction des mesures du rendement, s'impose pour garantir que les contrôles sont efficaces et fonctionnent comme prévu. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir une assurance sur le caractère adéquat des systèmes de contrôle ministériels.

Gestion des données. Nous avons constaté le manque d'exactitude et d'actualité des données financières (p. ex. les données salariales) comptabilisées dans les anciens systèmes financiers du Ministère. Par conséquent, de nombreux gestionnaires de programme ne croient pas posséder l'information financière dont ils ont besoin pour gérer leurs programmes. Au cours de la vérification, le Ministère a adopté un nouveau système financier visant à renforcer l'exactitude et l'actualité des données financières. Au cours des premières étapes de la mise en oeuvre, nous avons remarqué que les utilisateurs jugeaient le nouveau système lourd à utiliser et qu'ils avaient de la difficulté à trouver l'information dont ils avaient besoin. Il faudra déployer des efforts supplémentaires pour former les utilisateurs des systèmes et veiller à ce qu'ils comprennent le fonctionnement et les capacités des systèmes financiers et leur responsabilité de comptabiliser et de surveiller les opérations en temps voulu. Le Ministère doit aussi régler les autres problèmes du système qui nuisent à l'exactitude de certaines données sur les salaires.

Comptabilité générale. Nous avons constaté que Santé Canada n'a pas été en mesure de rapprocher ni son nouveau système financier ni son ancien système avec le système central de comptabilité du receveur général. Un tel rapprochement est une étape importante pour vérifier les données financières des systèmes ministériels et en assurer l'intégrité. Les conséquences de cette faiblesse comprennent la non-conformité aux directives du receveur général et l'incapacité, ces deux dernières années, de satisfaire à temps aux exigences de rapport des comptes publics.

Planification et budgétisation. Des pratiques de planification et de budgétisation en bonne et due forme et systématiques sont suivies au niveau des services de gestion pour appuyer le processus des crédits. Cependant, nous avons constaté qu'au niveau des directions générales et des directions, il n'existe pas de cadre de planification opérationnelle à jour et, qu'en conséquence, la planification n'est pas uniforme au sein de l'organisation. Le Ministère doit mettre à jour ses processus de planification pour faciliter l'intégration des divers mécanismes de planification utilisés actuellement.

Contrôle des opérations. Une préoccupation majeure est que de nombreux gestionnaires ne possèdent pas l'information qui relie les mesures financières aux mesures non financières, dont ils ont besoin pour gérer et surveiller leurs programmes. Pour compenser les faiblesses des systèmes financiers du Ministère, de nombreux gestionnaires ont établi leurs propres systèmes pour surveiller les opérations et les dépenses. Il en résulte une baisse de l'efficience et une incapacité de regrouper l'information au niveau ministériel.

(à suivre)

Santé Canada (suite)

Réponse du Ministère : *Depuis le 1er avril 1999, Santé Canada utilise, avec succès, un nouveau système financier dont les capacités sont considérablement améliorées. L'exploitation intégrale de toutes les possibilités qu'offre le nouveau système demande du temps et des investissements continus en formation. À ce jour, on a formé, à cet effet, 2 500 employés. Beaucoup de réserves formulées dans l'étude de cas correspondent à ce qui a été réalisé ou est à en cours de réalisation conformément à un plan d'amélioration de la gestion financière. Santé Canada a accordé une haute priorité au renforcement de ses capacités de gestion financière, ce qu'indiquait clairement l'investissement qui a été consenti dans le nouveau système financier et les efforts qu'il déploie pour embaucher un personnel de plus en plus qualifié, le plan de mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière, les démarches entreprises pour renforcer ses capacités de vérification interne et son désir d'appliquer des pratiques de bonne gestion qui font partie du concept de la fonction de contrôleur moderne et qui sont reflétées dans le plan d'amélioration de la gestion financière du Ministère.*

Transports Canada

Contexte

Transports Canada est responsable de la plupart des politiques, des programmes et des buts en matière de transports établis par le gouvernement pour garantir la sécurité, l'efficience et l'accessibilité du réseau national des transports.

Les dépenses de programme nettes prévues par Transports Canada pour l'exercice 1999-2000 s'établissaient à 901 millions de dollars. Ces dépenses visent à fournir le meilleur réseau de transport possible au Canada et aux Canadiens et à appuyer les principaux secteurs d'activité du Ministère : la sécurité et la sûreté, les programmes et les cessions, les politiques et l'administration du Ministère.

Étendue de nos travaux

Nous avons examiné les quatre secteurs d'activité du Ministère et avons effectué des travaux dans la région de l'Ontario et à l'administration centrale du Ministère à Ottawa.

Évaluation sommaire

Transports Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de sept des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi la plupart des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles en matière de gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes doivent être renforcées afin de fournir à la haute direction l'assurance que le cadre de contrôle fonctionne comme prévu.

Nous avons également constaté que le Ministère en est aux premières étapes de l'établissement des capacités au niveau de l'information. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Diverses unités organisationnelles du Ministère utilisent des éléments de la gestion du risque, de la mesure de la qualité et de la gestion des coûts. Cependant, ces capacités ne sont pas utilisées dans le contexte des cadres ministériels visant à assurer une démarche uniforme au sein de l'organisation.

Voici certaines forces que nous avons constatées au cours de notre vérification. Nous décrivons également une faiblesse particulière liée au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Transports Canada possède une structure organisationnelle bien définie et documentée et le personnel possède une connaissance et une compréhension approfondies de la vision et de la mission ainsi que des valeurs du Ministère, tant au niveau du Ministère que des directions générales.

Comptabilité générale. Transports Canada se prépare à l'adoption du volet comptabilité d'exercice de la Stratégie d'information financière le 1er avril 2001. Le Ministère a mis en place l'environnement nécessaire à la comptabilité d'exercice avec la mise en œuvre du Système financier intégré du Ministère. Le Système fonctionne bien, mais le Ministère consacre énormément d'efforts et de ressources à rapprocher les écarts entre les données du système de comptabilité d'exercice et les données du système de comptabilité de caisse, ce dernier système devant être utilisé pour la production des rapports à remettre au Parlement. L'utilisation de la comptabilité d'exercice pour comptabiliser les crédits octroyés éliminerait ce besoin.

Gestion des risques. Transports Canada a adopté des pratiques de gestion des risques pour toutes ses activités opérationnelles importantes. Ces pratiques ont une incidence sur les décisions essentielles prises par le Ministère et aident à optimiser l'affectation des ressources et à améliorer la sécurité. Bien que le Ministère ne possède pas encore de cadre de gestion des risques à l'échelle ministérielle, il compte en adopter un d'ici peu.

Mesure de rendement. Transports Canada a adopté récemment un cadre de mesure du rendement, à l'échelle du Ministère, qui cerne précisément les extrants et fait les liens entre ceux-ci et les objectifs du Ministère. Ces mesures font l'objet d'un suivi et d'une surveillance continus.

Faiblesse

Gestion des contrôles internes. Des éléments importants des contrôles internes sont en place. Nous avons constaté que la direction doit accroître sa surveillance de l'efficacité du cadre de contrôle et renforcer la fonction de vérification interne. La Vérification interne fournit à la haute direction une assurance limitée que le cadre de contrôle fonctionne comme prévu.

Réponse du Ministère : *Transports Canada est heureux de constater que le Bureau du vérificateur général reconnaît les forces du Ministère en matière de capacités de gestion financière. Le Ministère a mis en place, dans le cadre de ses bonnes pratiques de gestion, un certain nombre de processus et de projets continus pour appuyer la prise de décisions de ses gestionnaires. Après la cession de plusieurs de ses opérations, Transports Canada a pris des mesures pour renforcer sa capacité de vérification interne. Par exemple, les vérifications internes passées et actuelles se penchent sur des sujets comme les processus financiers et administratifs, les subventions et les contributions ainsi que les contrats de location.*

Transports Canada s'est engagé à avoir une saine gestion financière. La vérification confirme notre opinion à l'égard des domaines où des améliorations pourraient être faites et servira d'orientation pour déterminer les champs où il pourrait accentuer ses efforts. Les observations contenues dans le rapport de vérification seront prises en considération dans le cadre du projet de modernisation de la fonction de contrôleur à Transports Canada. Le Ministère continuera aussi à renforcer ses fonctions de vérification interne pour mieux surveiller les contrôles de gestion, administratifs et financiers du Ministère et fournir des assurances à ce sujet. Par exemple, Transports Canada est en train d'élaborer un programme complet de vérification en fonction du risque pour évaluer des postes de dépenses et des accords. Ce programme comprendra des vérifications périodiques des dépenses, des contrats, des contrats d'entiercement ainsi que des pratiques administratives et de gestion.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 14

Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1-2000/2-14F
ISBN 0-662-85051-3

English copies also available

Chapitre 14

Agence canadienne de développement international

La gestion des marchés et des accords de contribution

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	14-5
Introduction	14-7
L'ACDI utilise des marchés, des accords de contribution et des subventions pour exécuter ses projets d'aide au développement	14-7
Objet de la vérification	14-7
Politique cadre	14-8
Les pouvoirs de l'ACDI en matière de marchés et d'accords de contribution	14-8
La politique cadre de l'ACDI pour les marchés et les accords de contribution des directions générales des programmes géographiques	14-9
La politique cadre de l'ACDI pour les accords de subvention et de contribution de la Direction générale du partenariat canadien	14-10
Observations et recommandations	14-11
Planification et conception	14-11
Les plans de marché étaient incomplets	14-11
Les attentes imprécises ou irréalistes influent sur le rendement des marchés	14-11
Les dispositions relatives à la durabilité doivent être intégrées plus uniformément aux accords	14-12
L'ACDI ne s'est pas toujours conformée à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*	14-14
Sélection	14-16
Des accords de contribution ont été utilisés au lieu de marchés concurrentiels	14-16
Des erreurs se sont produites au cours du processus de sélection des accords concurrentiels	14-20
L'ACDI ne possède pas de système d'évaluation du rendement pour les agences d'exécution	14-22
Exécution	14-22
Les accords de l'ACDI ne prévoient pas la gestion des hypothèses clés jugées essentielles à la réussite du projet	14-22
La coopération du pays hôte est un facteur déterminant pour assurer un bon rendement et la durabilité	14-25
Lorsque des projets éprouvent de graves difficultés, l'ACDI n'annule habituellement pas les accords	14-26
La surveillance des accords est habituellement adéquate	14-27
La qualité des rapports annuels sur les progrès des projets manque encore d'uniformité	14-27
Les accords doivent mieux appuyer la gestion axée sur les résultats	14-28
Accords de la Direction générale du partenariat canadien	14-28
Il arrive souvent que l'ACDI ne reçoive pas l'information clé dont elle a besoin pour surveiller le rendement	14-28
Le Rapport sur le rendement présenté au Parlement doit contenir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien	14-32

Page

Lacunes du nouveau système d'information de l'ACDI 14-33

Quelques problèmes de conformité dans les marchés de moins de 100 000 $ 14-33

Conclusion 14-35

À propos de la vérification 14-37

Études de cas

Projet de crédits hypothécaires au Mali 14-16

Manque de diligence raisonnable dans la sélection d'un entrepreneur pour un marché de 6,3 millions de dollars 14-23

Projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine 14-29

Pièces

14.1 Budget des programmes de l'ACDI pour 1999-2000 14-7

14.2 Dépenses par type d'accord et par exercice 14-8

14.3 Projet aux attentes irréalistes, qui prend du retard 14-12

14.4 Pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques, selon leur valeur monétaire 14-17

14.5 Recours à un accord de contribution au lieu d'un marché concurrentiel 14-18

14.6 Un marché qui aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles 14-21

14.7 Répartition régionale des marchés de services de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques 14-22

14.8 Répartition régionale des accords de contribution de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques 14-22

14.9 Fractionnements de marché non conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) 14-34

Agence canadienne de développement international

La gestion des marchés et des accords de contribution

Points saillants

14.1 Dans le cadre des programmes géographiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des marchés et des accords de contribution sont conclus avec des agences d'exécution canadiennes pour mettre en œuvre des projets de développement. Lorsque l'Agence a eu recours à des marchés concurrentiels pour la sélection des agences d'exécution, le processus a été bien mené, à quelques exceptions près. Toutefois, nous avons observé des cas où les marchés n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou au *Règlement sur les marchés de l'État*.

14.2 Pour les accords de contribution, l'ACDI n'a pas de cadre des pouvoirs semblable à celui du processus de passation de marché. Les conditions qui s'appliquent aux subventions et aux contributions relatives aux programmes géographiques sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser les accords de contribution. Ces conditions comprennent une disposition selon laquelle les contributions doivent être approuvées en conformité avec les procédures et les pouvoirs ministériels ordinaires; cependant, l'ACDI peut traiter les cas d'exception au sein même de l'Agence. Par conséquent, l'utilisation par l'ACDI des accords de contribution pour la sélection des agences d'exécution s'est souvent écartée des politiques ou pratiques internes énoncées. L'ACDI peut sélectionner les agences d'exécution au moyen d'accords de contribution qui correspondent, en réalité, à des marchés à fournisseur unique, lesquels ne seraient pas autorisés aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. C'était le cas pour environ la moitié des accords de contribution que nous avons examinés.

14.3 Les agents de projet de l'ACDI accordent une importance considérable à la surveillance des accords dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci, et ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent les rapports requis.

14.4 Dans le cas du Programme d'envoi de volontaires, la Direction générale du partenariat canadien obtient une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires canadiens. Cependant, elle reçoit peu d'information sur les projets financés, les sommes dépensées et les résultats obtenus. Pour accorder un financement, l'ACDI se fonde surtout sur les niveaux historiques plutôt que sur le rendement de ses partenaires. Le Rapport sur le rendement que l'ACDI présente au Parlement doit fournir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien.

Contexte et autres observations

14.5 L'ACDI doit gérer un budget d'environ 1,8 milliard de dollars destiné à l'aide internationale fournie par le Canada. Elle verse environ 700 millions de dollars aux directions générales des programmes géographiques pour des programmes exécutés en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La plus grande partie de cette somme est affectée, par l'intermédiaire de marchés et d'accords de contribution avec des tiers appelés agences d'exécution, à des projets d'aide au développement. Une autre tranche de 260 millions de dollars est versée à la Direction générale du partenariat canadien pour les subventions et contributions accordées à des organisations qui exécutent leurs propres programmes d'aide.

14.6 En 1998, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport qui présentait des observations sur la gestion axée sur les résultats dans le contexte des programmes géographiques. Nous avions alors conclu qu'il y avait des progrès évidents à ce chapitre, mais que ces progrès étaient inégaux.

14.7 La présente vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets. Nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. La vérification avait pour objet de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même, si ces processus sont équitables et transparents et s'ils satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

Les réponses de l'Agence à nos recommandations sont intégrées au chapitre. L'Agence accepte les recommandations et précise les mesures qu'elle prend ou compte prendre pour y répondre.

Introduction

L'ACDI utilise des marchés, des accords de contribution et des subventions pour exécuter ses projets d'aide au développement

14.8 Presque tout le budget de l'ACDI de 1999-2000 (1,7 milliard de dollars ou environ 93 p. 100) est affecté aux programmes d'aide au développement. La pièce 14.1 présente les dépenses prévues par programme pour cette période. Les dépenses de fonctionnement et en capital, qui totalisent 131 millions de dollars (environ 7 p. 100), constituent le reste du budget. Les dépenses associées aux programmes de l'ACDI, de l'ordre de 1,7 milliard de dollars, prennent la forme de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. Ces paiements sont versés aux institutions du Canada et de pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes ainsi qu'aux entreprises du secteur privé canadien, pour des projets de développement, des activités et des programmes bien précis. La pièce 14.2 montre la répartition monétaire des différents types d'accord dans les directions générales des programmes géographiques; l'aide alimentaire n'intervient toutefois pas dans le calcul.

14.9 Les directions générales des programmes géographiques exécutent les programmes géographiques, aussi appelés programmes bilatéraux ou de pays à pays; ces programmes représentent environ 40 p. 100 des dépenses de programme de l'ACDI. Les directions générales des programmes géographiques dirigent aussi des initiatives de coopération pour le développement, principalement par l'intermédiaire d'agences d'exécution canadiennes, directement avec les pays admissibles à l'aide canadienne. Les projets visent à répondre à la fois aux besoins des pays en développement et à la capacité du Canada de satisfaire ces besoins.

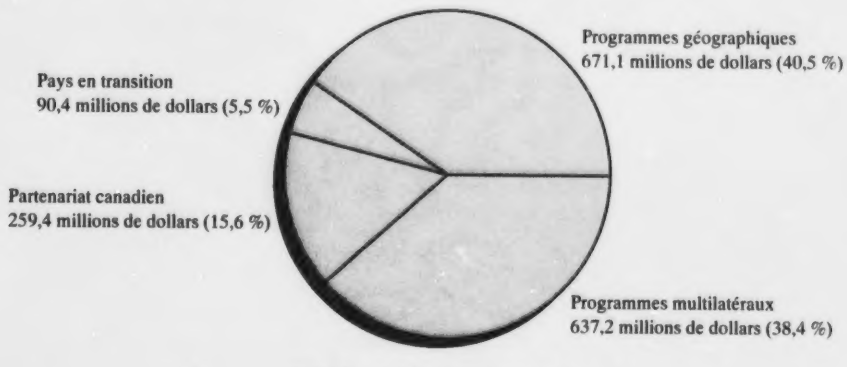
14.10 La Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI encourage la création de partenariats entre les pays en développement et les organisations canadiennes et internationales afin d'appuyer le développement durable et de réduire la pauvreté. La Direction générale attribue des subventions et des contributions pour soutenir les organisations partenaires responsables de la conception, de la planification et de la mise en œuvre des programmes et des projets de développement.

Objet de la vérification

14.11 Notre vérification avait pour objet de déterminer si les processus de

Pièce 14.1

Budget des programmes de l'ACDI pour 1999-2000



TOTAL = 1 658,1 millions de dollars

Source : ACDI

L'attribution de marchés pour les services d'aide et les services corporatifs est assujettie au *Règlement sur les marchés de l'État (le Règlement)* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les accords de contribution de l'ACDI ne sont pas régis par le *Règlement*.

passation de marché et d'accords de contribution de l'ACDI :

- sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même;
- sont équitables et transparents;
- satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

14.12 La vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques de l'ACDI gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets.

14.13 Dans cette vérification, nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. Ce programme appuie les programmes et les projets prévus, conçus et mis en œuvre par le secteur bénévole.

14.14 Plan d'échantillonnage. Dans les directions générales des programmes géographiques, les accords d'une valeur supérieure à 100 000 $ représentent plus de 90 p. 100 de la valeur totale de tous les accords. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 33 accords de plus de 100 000 $, d'une valeur totale de 214 millions de dollars, se rattachant à des projets exécutés dans six pays choisis au cours de la période allant de 1996-1997 à 1998-1999. Le choix des pays reflétait l'importance monétaire de l'aide financière consentie dans chaque région et les discussions que nous avons tenues avec l'ACDI. Les six pays choisis étaient le Pérou, la Chine, l'Inde, le Cameroun, l'Égypte et le Mali. L'échantillon comprenait six accords de plus de dix millions de dollars et trois marchés d'aide alimentaire. Pour assurer la fiabilité de nos constatations, nous avons également examiné les dossiers d'un petit échantillon aléatoire de huit projets de l'exercice 1999-2000. En outre, nous avons examiné un échantillon aléatoire de sept accords de partenariat comportant au moins un projet dans l'un des six pays. D'autres détails sur la vérification sont fournis dans la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Politique cadre

Les pouvoirs de l'ACDI en matière de marchés et d'accords de contribution

14.15 L'attribution de marchés pour les services d'aide et les services corporatifs est assujettie au *Règlement sur les marchés de l'État (*le *Règlement)* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les accords de contribution de l'ACDI ne sont pas régis par le *Règlement* mais bien par les conditions s'appliquant aux subventions et aux contributions des programmes géographiques, approuvées en mars 1996, ainsi que par les conditions s'appliquant à la Direction générale du partenariat canadien, approuvées en mars 1995.

14.16 La « carte routière des programmes géographiques » des directions générales des programmes

Pièce 14.2

Dépenses par type d'accord et par exercice

Répartition monétaire des différents types d'accord de plus de 100 000 $ dans les directions générales des programmes géographiques

Type d'accord	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Marchés	48 %	45 %	54 %	43 %
Contributions	45 %	40 %	37 %	45 %
Intergouvernemental	7 %	15 %	9 %	12 %

Source : ACDI

géographiques indique les plafonds des autorisations de dépenser pour les marchés et les accords de contribution. Le niveau d'approbation requis pour un projet dépend de sa valeur monétaire. Un vice-président doit approuver les projets dont la valeur se situe entre 500 000 $ et 5 millions de dollars; le ministre doit approuver les projets dont la valeur se situe entre 5 millions de dollars et 15 millions de dollars; et le Conseil du Trésor doit approuver les projets de plus de 15 millions de dollars. Les contributions et les subventions accordées dans le cadre de partenariats sont fondées sur le partage des coûts avec les partenaires. Le plafond fixé pour les accords de partenariat est de 5 millions de dollars par année et de 15 millions de dollars au total lorsque le financement est pluriannuel.

La politique cadre de l'ACDI pour les marchés et les accords de contribution des directions générales des programmes géographiques

14.17 Politiques en vigueur avant 1997 concernant les marchés concurrentiels. Avant 1997, le processus de passation des marchés concurrentiels comptait deux phases. La première phase comprenait l'appel de présélection. L'ACDI enregistrait sa demande dans le système d'invitations ouvertes à soumissionner et invitait les soumissionnaires à présenter des propositions simples et brèves qui lui permettaient d'identifier ceux qui répondaient aux exigences. Les propositions devaient notamment mentionner l'expérience et les réalisations du soumissionnaire, le personnel clé de même que la capacité financière et de gestion. Les coûts n'étaient pas établis à ce stade du processus. L'ACDI formait alors un comité pour évaluer les propositions et retenir celles qui répondaient aux normes. Le comité soumettait la liste au ministre, qui choisissait de trois à cinq candidats pour la présélection.

14.18 Au cours de la phase suivante du processus, on demandait aux candidats préqualifiés de soumettre des propositions détaillées. Ces propositions incluaient le détail des coûts et le prix total de la soumission. L'équipe chargée de l'évaluation examinait les soumissions et préparait un rapport d'évaluation. Un comité de révision des évaluations examinait le rapport et faisait une recommandation finale au ministre. Au terme de ce processus, l'ACDI négociait avec le soumissionnaire gagnant les conditions du marché et le montant final.

14.19 Politiques et pratiques antérieures à 1997 concernant les accords de contribution. Avant 1997, la politique de l'ACDI prévoyait l'utilisation d'accords de contribution pour les projets « d'action convergente » exécutés par des organisations sans but lucratif. La caractéristique particulière de la politique dite « d'action convergente » était qu'elle devait, la plupart du temps, être utilisée pour les projets conçus, mis au point et approuvés par l'organisation sans but lucratif chargée de leur mise en œuvre. Cette dernière n'était pas engagée pour mettre en œuvre un projet pour l'ACDI, mais elle recevait une aide pour un projet dont elle était le promoteur.

14.20 À partir de 1996, il était devenu pratique courante pour l'ACDI, lorsqu'elle engageait une agence d'exécution canadienne pour mettre en oeuvre un projet, d'utiliser des accords de contribution dès qu'elle traitait avec des organisations sans but lucratif, même pour les projets dont elle était le promoteur. On n'exigeait pas que les accords de contribution soient conclus à la suite d'offres concurrentielles, et les coûts engagés par les organisations pouvaient être remboursés totalement. Une fois conclus, les accords de contribution sont gérés par l'ACDI pratiquement comme s'il s'agissait de marchés.

14.21 Changements survenus à partir de 1997. Le 10 décembre 1996, le ministre responsable de l'ACDI a annoncé

Aux termes de la politique dite « d'action convergente », les accords de contribution devaient être utilisés dans la plupart des cas pour les projets conçus, mis au point et approuvés par l'organisation sans but lucratif chargée de leur mise en œuvre.

À partir de 1997, les organisations sans but lucratif pouvaient présenter des soumissions pour les marchés de services, et les organisations à but lucratif pouvaient conclure des accords de contribution avec l'ACDI.

la mise en œuvre du Projet pilote sur la concurrence ouverte pour tous les accords de plus de 100 000 $ dans les directions générales des programmes géographiques. Cette initiative devait assurer aux organisations à but lucratif et sans but lucratif un accès égal aux marchés de services de plus de 100 000 $ de même qu'au mécanisme bilatéral réactif utilisé pour les propositions spontanées. Ainsi, les organisations sans but lucratif pouvaient elles aussi présenter des soumissions pour les marchés de services, et les organisations à but lucratif pouvaient conclure des accords de contribution avec l'ACDI. L'Agence faisait valoir que les marchés concurrentiels doivent constituer le principal mécanisme d'exécution des programmes d'aide. En vertu de cette initiative, les accords de contribution devaient être utilisés pour les propositions spontanées prévues par le mécanisme bilatéral réactif, qui n'exige pas de lancer un appel d'offres concurrentielles pour conclure un accord.

14.22 L'ACDI a diffusé une directive sur la passation d'accords de contribution pour les propositions spontanées. Cette directive indique clairement que, suivant les termes du mécanisme bilatéral réactif, les accords de contribution ne doivent être utilisés pour recruter des agences d'exécution canadiennes que lorsque l'entité est le promoteur du projet. La directive précise que pour aider à distinguer les projets issus du mécanisme bilatéral réactif des projets « pilotés par l'ACDI », il est important que les projets issus du mécanisme bilatéral réactif :

- soient des propositions spontanées émanant de partenaires de développement admissibles;
- soient mis en œuvre aux termes d'un accord de contribution conclu entre l'ACDI et l'organisation responsable de la mise en œuvre;
- prévoient que l'approbation du projet et la sélection de l'organisation responsable de la mise en œuvre soient indissolublement liées.

14.23 Lorsque l'ACDI établit qu'un projet est issu du mécanisme bilatéral réactif, elle peut déterminer si, et dans quelle mesure, elle désire contribuer à la mise en œuvre du projet. Le promoteur du projet ne peut pas faire de profit.

14.24 Pour les marchés concurrentiels, la phase de présélection a été éliminée.

14.25 En décembre 1997, l'ACDI a intégré ces changements à sa carte routière des programmes géographiques, qui renferme la politique et les règles régissant le Programme d'aide bilatérale. En novembre 1999, l'ACDI a publié sous forme d'ébauche le *Guide des gestionnaires de l'ACDI dans la passation des marchés*. La version finale du Guide a été diffusée officiellement en mai 2000. Ce guide contient les principales politiques de l'ACDI sur les marchés et appuie l'orientation du Projet pilote sur la concurrence ouverte, à savoir la concurrence accrue.

La politique cadre de l'ACDI pour les accords de subvention et de contribution de la Direction générale du partenariat canadien

14.26 Le Plan de 1998-2001 de la Direction générale du partenariat canadien décrit la politique cadre de la Direction générale. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- **Souplesse.** Les partenaires canadiens de la Direction générale doivent planifier et mettre en œuvre leurs propres politiques, programmes et projets, en collaboration avec leurs partenaires de pays en développement. Le partenaire canadien ou international et son partenaire à l'étranger assument la responsabilité des programmes et projets appuyés par la Direction générale du partenariat canadien et ils en sont les « propriétaires ». Ces programmes et projets ne sont pas des programmes ou projets de l'ACDI.

- **Partage des coûts.** Toutes les organisations partenaires, canadiennes et des pays en développement, sont tenues d'accorder des ressources à leurs projets de développement.

- **Priorité au niveau institutionnel.** La Direction générale du partenariat canadien vérifie l'admissibilité des organisations qui reçoivent un soutien et évalue la mesure dans laquelle leurs programmes reflètent les priorités et les objectifs des programmes de l'ACDI. La Direction générale doit aussi évaluer les capacités financières, techniques et de gestion des organisations partenaires et vérifier les résultats obtenus.

Observations et recommandations

Planification et conception

Les plans de marché étaient incomplets

14.27 Selon la politique de l'ACDI, un plan de marché doit être préparé au début de l'étape de conception. Ce plan détermine la marche à suivre pour tous les marchés ou les autres arrangements nécessaires pour appuyer le projet. Le plan doit notamment indiquer la méthode de sélection (voie concurrentielle ou non concurrentielle) et le type d'agence d'exécution (organisation sans but lucratif, secteur privé ou autre). Nous avons constaté que sur les 12 accords non concurrentiels que nous avons examinés, et pour lesquels un plan de marché était requis, huit ne mentionnaient pas la méthode de sélection ni le type d'agence d'exécution requis.

Les attentes imprécises ou irréalistes influent sur le rendement des marchés

14.28 Aux termes de son énoncé de principes, l'ACDI entend par gestion axée sur les résultats « la définition de résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées ». Nous avons constaté que 15 des 33 accords de notre échantillon comportaient des attentes irréalistes ou imprécises quant aux résultats à obtenir. À une exception près, tous les projets avaient éliminé un ou plusieurs des principaux résultats attendus ou accusaient beaucoup de retard. Dans le cas faisant exception, l'équipe chargée du projet avait redéfini un objectif imprécis et établi des attentes plus claires, qui se concrétisaient. Dans les autres cas où les projets étaient en retard, nous n'avons pas trouvé d'analyse valable (par exemple, chemin critique) de la manière dont on pourrait rattraper le temps perdu (voir la pièce 14.3).

14.29 Pour ce qui est des marchés de notre échantillon, les documents d'approbation de projet, les énoncés de travail et les demandes de proposition concordaient. Les énoncés de travail étaient habituellement assez clairs pour que l'ACDI puisse inclure dans les marchés les extrants que les agences d'exécution canadiens devaient produire et pour permettre à l'Agence de surveiller les progrès des projets, peu importe si ces extrants étaient réalistes.

14.30 L'un des avantages perçus des appels d'offres concurrentielles est que le processus devrait aboutir à une description plus complète et mieux comprise du travail à effectuer. Nous avons examiné les raisons pour lesquelles de si nombreux marchés concurrentiels comportaient encore des attentes irréalistes à l'égard des résultats. Nous croyons que les principales raisons sont les suivantes :

- Le personnel de l'ACDI planifie de façon très détaillée de nombreux projets et il demande à des experts-conseils d'en évaluer la faisabilité. Ces experts-conseils ne présentent habituellement pas de soumission pour le marché, et les délais entre l'évaluation de la faisabilité et la mise en œuvre du marché peuvent se compter en années. En raison de la concurrence qui s'exerce pour obtenir du financement, le personnel de l'ACDI, les experts-conseils et les représentants de

pays en développement ont tendance à présenter les résultats attendus du projet de façon aussi optimiste que possible, même si l'expérience montre que des attentes plus modestes seraient réalistes.

- Les soumissionnaires du projet sont tenus de présenter leurs soumissions de la manière décrite dans la demande de proposition. Lors de l'évaluation, des points sont attribués pour leur compréhension du projet. Au cours de notre vérification, les soumissionnaires nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas envisager de présenter une soumission indiquant que les attentes à l'égard du projet sont irréalistes, car leur soumission n'aurait aucune chance d'être retenue.

- Les équipes chargées de l'évaluation des soumissions comprennent normalement le chef d'équipe du projet, qui est le promoteur du projet et qui habituellement a dirigé la phase de la conception, de même qu'un ou plusieurs techniciens spécialisés ayant une bonne compréhension du domaine. Un agent de négociation des marchés collabore avec l'équipe afin d'assurer la conformité avec la politique sur les marchés. Par ailleurs, les équipes chargées de l'évaluation cherchent surtout à choisir le soumissionnaire ayant la meilleure approche et l'expérience la plus pertinente et ne passent pas leur temps à se demander si les résultats attendus sont réalistes.

14.31 Lors du processus d'approbation de projet, l'ACDI devrait déterminer plus rigoureusement si les résultats attendus des projets sont réalistes.

Réponse de l'Agence : *Dans le cadre de son processus d'approbation de projet, l'ACDI veillera avec plus de soin à ce que les résultats prévus pour les projets soient réalisables.*

Les dispositions relatives à la durabilité doivent être intégrées plus uniformément aux accords

14.32 Dans notre chapitre de 1993 sur les programmes bilatéraux (géographiques), nous avons décrit certaines des conditions de la durabilité des avantages. L'ACDI a intégré cette

Pièce 14.3

Projet aux attentes irréalistes, qui prend du retard

Un scie pour couper le marbre dans une petite entreprise égyptienne. L'aide de l'ACDI consiste à acheter un purificateur d'eau pour cette exploitation.

Un projet de 18 millions de dollars en Égypte visait à établir un fonds à l'intention des petites entreprises afin de les aider à respecter la loi environnementale égyptienne. L'ACDI croyait que les petites entreprises égyptiennes souhaiteraient investir dans des projets d'environ 250 000 $ pour respecter la loi. Cette attente s'est révélée irréaliste, car contrairement aux attentes de l'ACDI, le gouvernement égyptien n'a pas pris de mesures vigoureuses pour faire observer la loi. L'agence d'exécution canadienne a consacré énormément d'énergie pour trouver trois entreprises désireuses de participer au projet. Lors de notre vérification, la valeur monétaire des projets cernés était en moyenne de 107 000 $. La part payée des fonds de projet s'élevait en moyenne à 32 000 $.

Il a fallu deux années plutôt qu'une pour préparer un rapport initial comprenant un plan opérationnel. Le plan initial prévoyait une phase pilote de 12 mois après la préparation du rapport initial. Lorsqu'il a été préparé, le rapport initial prévoyait le rattrapage du temps perdu par la réduction de la phase pilote, qui devait alors durer de sept à neuf mois. Au moment de notre visite, neuf mois s'étaient écoulés depuis le début de la phase pilote mais les projets pilotes n'avaient pas commencé. La phase pilote était essentielle pour valider la méthode élaborée et pour établir les modalités de mise en œuvre. Cependant, l'agence d'exécution canadienne comptait respecter les échéances en commençant la mise en œuvre sans profiter des résultats de la phase pilote.

pays en développement ont tendance à présenter les résultats attendus du projet de façon aussi optimiste que possible, même si l'expérience montre que des attentes plus modestes seraient réalistes.

- Les soumissionnaires du projet sont tenus de présenter leurs soumissions de la manière décrite dans la demande de proposition. Lors de l'évaluation, des points sont attribués pour leur compréhension du projet. Au cours de notre vérification, les soumissionnaires nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas envisager de présenter une soumission indiquant que les attentes à l'égard du projet sont irréalistes, car leur soumission n'aurait aucune chance d'être retenue.

- Les équipes chargées de l'évaluation des soumissions comprennent normalement le chef d'équipe du projet, qui est le promoteur du projet et qui habituellement a dirigé la phase de la conception, de même qu'un ou plusieurs techniciens spécialisés ayant une bonne compréhension du domaine. Un agent de négociation des marchés collabore avec l'équipe afin d'assurer la conformité avec la politique sur les marchés. Par ailleurs, les équipes chargées de l'évaluation cherchent surtout à choisir le soumissionnaire ayant la meilleure approche et l'expérience la plus pertinente et ne passent pas leur temps à se demander si les résultats attendus sont réalistes.

14.31 Lors du processus d'approbation de projet, l'ACDI devrait déterminer plus rigoureusement si les résultats attendus des projets sont réalistes.

Réponse de l'Agence : *Dans le cadre de son processus d'approbation de projet, l'ACDI veillera avec plus de soin à ce que les résultats prévus pour les projets soient réalisables.*

Les dispositions relatives à la durabilité doivent être intégrées plus uniformément aux accords

14.32 Dans notre chapitre de 1993 sur les programmes bilatéraux (géographiques), nous avons décrit certaines des conditions de la durabilité des avantages. L'ACDI a intégré cette

Pièce 14.3

Projet aux attentes irréalistes, qui prend du retard

Un scie pour couper le marbre dans une petite entreprise égyptienne. L'aide de l'ACDI consiste à acheter un purificateur d'eau pour cette exploitation.

Un projet de 18 millions de dollars en Égypte visait à établir un fonds à l'intention des petites entreprises afin de les aider à respecter la loi environnementale égyptienne. L'ACDI croyait que les petites entreprises égyptiennes souhaiteraient investir dans des projets d'environ 250 000 $ pour respecter la loi. Cette attente s'est révélée irréaliste, car contrairement aux attentes de l'ACDI, le gouvernement égyptien n'a pas pris de mesures vigoureuses pour faire observer la loi. L'agence d'exécution canadienne a consacré énormément d'énergie pour trouver trois entreprises désireuses de participer au projet. Lors de notre vérification, la valeur monétaire des projets cernés était en moyenne de 107 000 $. La part payée des fonds de projet s'élevait en moyenne à 32 000 $.

Il a fallu deux années plutôt qu'une pour préparer un rapport initial comprenant un plan opérationnel. Le plan initial prévoyait une phase pilote de 12 mois après la préparation du rapport initial. Lorsqu'il a été préparé, le rapport initial prévoyait le rattrapage du temps perdu par la réduction de la phase pilote, qui devait alors durer de sept à neuf mois. Au moment de notre visite, neuf mois s'étaient écoulés depuis le début de la phase pilote mais les projets pilotes n'avaient pas commencé. La phase pilote était essentielle pour valider la méthode élaborée et pour établir les modalités de mise en œuvre. Cependant, l'agence d'exécution canadienne comptait respecter les échéances en commençant la mise en œuvre sans profiter des résultats de la phase pilote.

notion à son cadre de gestion axée sur les résultats, que nous avons publié dans notre chapitre de suivi de 1996, en énonçant quatre conditions nécessaires pour assurer la durabilité des avantages :

- Les parties intéressées se chargent des activités du projet.

- Il y a un engagement de ressources financières suffisantes pour maintenir, s'il y a lieu, les avantages du projet.

- Il y a une capacité institutionnelle appropriée et une pertinence continue pour maintenir les avantages du projet.

- L'environnement national et international est propice au maintien des avantages du projet.

14.33 Au cours de la vérification, nous avons examiné les marchés et les accords de contribution conclus avec les agences d'exécution canadiennes afin de déterminer s'ils contenaient des dispositions portant sur les conditions qui rendraient plus probable la durabilité des avantages. Dans 25 accords, il aurait pu y avoir des dispositions relatives à la durabilité. De ce nombre, 12 accords contenaient des dispositions sur une ou plusieurs des conditions de la durabilité, tandis que les 13 autres n'en contenaient pas. On trouvera ci-après deux exemples d'accord, l'un tenant compte de la durabilité et l'autre, non.

14.34 Un marché de 18 millions de dollars portant sur un projet de développement environnemental en Égypte exigeait que l'agence d'exécution canadienne consacre les deux dernières années du projet à la mise en place d'une stratégie de transition ayant pour objet de confier les responsabilités de gestion et administratives aux organisations locales.

14.35 Un projet de microfinancement au Pérou consistait à transmettre, de l'agence d'exécution canadienne au personnel du réseau péruvien de coopératives d'épargne et de crédit, les connaissances et les compétences dans les domaines du marketing, des systèmes d'information, des procédures bancaires,

Démonstration par un travailleur dans une petite industrie de transformation des métaux. Un projet de l'ACDI offre un appui sous forme de conseils à des petites et moyennes entreprises situées dans une région de l'Égypte (voir le paragraphe 14.32).

de la gestion et de la vérification. L'accord prévoyait un module de formation, mais n'exigeait pas que l'on vérifie la capacité du personnel de la coopérative avant de lui confier le projet. L'accord aurait aussi pu exiger que l'agence d'exécution canadienne détermine et développe les compétences en leadership d'une organisation afin de s'assurer que les connaissances et les compétences acquises par les coopératives membres soient maintenues et perfectionnées. On aurait ainsi aidé les parties intéressées à assumer la responsabilité des activités du projet. Dans un plan de mise en œuvre révisé, on a proposé d'introduire une composante de renforcement institutionnel.

La coopérative San Hilarion, située en banlieue de Lima, au Pérou, est un des établissements qui participent au projet de microfinancement. La mise en oeuvre du projet dans cette coopérative a débuté en mars 2000 (voir le paragraphe 14.35).

14.36 Même si les clauses des accords conclus avec les agences d'exécution ne constituent pas le seul moyen de veiller à l'intégration des conditions de la durabilité, l'ACDI doit continuer d'examiner cette option lorsqu'elle planifie les accords.

L'ACDI ne s'est pas toujours conformée à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

14.37 Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), l'Agence doit examiner les projets proposés afin d'en déterminer les effets sur l'environnement et de prendre une décision quant à leur importance. Pour chaque projet, l'ACDI exige qu'on remplisse un formulaire d'évaluation environnementale préliminaire à l'étape de la conception afin d'établir si la *Loi* s'applique au projet proposé et s'il est nécessaire d'effectuer une évaluation environnementale .

14.38 En ce qui concerne les projets qui sont évalués, un rapport d'évaluation environnementale doit être préparé et inscrit dans le registre public avec les autres documents pertinents. Ce registre est un relevé public des documents d'évaluation environnementale établis pour chaque projet. En omettant d'inscrire dans le registre public les documents requis, on prive le public de son droit légal de participer au processus d'évaluation environnementale.

14.39 Selon une vérification interne, seulement cinq pour cent des nouvelles initiatives de l'ACDI exigent une évaluation environnementale aux termes de la *Loi*. Le nombre de cas visés est assez petit, mais dans 41 p. 100 de ces cas la vérification a conclu que l'ACDI ne s'était pas conformée à cette exigence avant de

prendre une décision concernant le financement.

14.40 Deux des projets que nous avons examinés exigeaient une évaluation environnementale. Un seul projet avait été inscrit dans le registre public, et l'inscription avait été faite en retard. Le projet comprenait la construction de centres de santé en Chine. Le formulaire initial d'évaluation environnementale préliminaire indiquait que la LCEE ne s'appliquait pas. Dans ce cas toutefois, la *Loi* s'appliquait aux activités de construction. L'ACDI a découvert son erreur quelque temps après, mais le pays hôte partenaire avait commencé la construction avant que les évaluations requises ne soient terminées. Après l'examen de ces évaluations, l'ACDI a exigé la surveillance continue des installations afin d'établir les effets néfastes éventuels sur l'environnement. La surveillance a été effectuée, mais l'ACDI n'a pas inscrit les rapports de surveillance dans le registre public alors qu'elle devait le faire. L'évaluation de l'autre projet n'avait pas été inscrit dans le registre public, mais cela n'a pas suscité de préoccupations en ce qui concerne l'environnement.

14.41 Le projet de crédits hypothécaires au Mali (voir l'étude de cas à la page 14-16) constitue un cas où le plan du projet initial avait indiqué correctement que la LCEE ne s'appliquait pas. Toutefois, à mesure que le projet progressait, les activités de l'agence d'exécution canadienne étaient élargies pour inclure la coordination du développement résidentiel afin de stimuler la demande de prêts hypothécaires. Il a donc été nécessaire de faire une nouvelle évaluation environnementale préliminaire, car la promotion immobilière déclenche automatiquement l'application de la *Loi*. Or, après l'approbation des nouvelles activités, on n'a pas examiné le projet pour déterminer si la *Loi* s'appliquait.

14.42 Les évaluations environnementales servent à relever les questions liées à l'environnement aux étapes de planification et de conception du projet. Faire une évaluation après le démarrage d'un projet équivaut pratiquement à ne pas en faire. Le comité de direction de l'ACDI a approuvé de nouvelles directives sur l'évaluation environnementale et il a

Un médecin de village qui a reçu une formation dans le cadre du projet de santé des mères et des enfants au Yunnan parle des problèmes de santé à un groupe de femmes, à la clinique de services communautaires du village de Toutai, dans la province du Yunnan (voir le paragraphe 14.40).

convenu de fixer au 1er juillet 2000 la date limite pour satisfaire pleinement à la LCEE. Un comité de coordination de l'évaluation environnementale a été mis sur pied pour appuyer cet effort.

Sélection

Des accords de contribution ont été utilisés au lieu de marchés concurrentiels

14.43 Dans notre chapitre de 1999 sur les marchés à fournisseur unique et sur l'utilisation de préavis d'adjudication de contrat, nous avons déclaré ce qui suit :

> La passation de marchés est essentielle à l'exécution des programmes des ministères et organismes fédéraux. Les principes de la valeur optimale et de la liberté d'accès aux possibilités de marchés sont au cœur de l'attribution des marchés publics. Le principe de la « valeur optimale » consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services, le gouvernement obtienne le meilleur rapport qualité-prix. Le principe de la « liberté d'accès » veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance égale de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel est la meilleure garantie de respect de ces deux principes.

Projet de crédits hypothécaires au Mali

Contexte

Ce projet consiste principalement à établir un système de garantie d'emprunt afin de faciliter l'accès à la propriété aux Maliens. Il a pour objet de stimuler l'activité économique liée au secteur de la construction et, par conséquent, d'aider les démunis. L'ACDI a signé pour ce projet un accord de contribution de 4,7 millions de dollars avec une agence d'exécution canadienne, qui est une organisation sans but lucratif.

Un accord de contribution a été utilisé au lieu d'un marché concurrentiel

L'ACDI a déterminé qu'il s'agissait d'un projet éventuel au cours de réunions avec le gouvernement du Mali en 1994. L'Agence a chargé l'organisation sans but lucratif et la Société canadienne d'hypothèques et de logement d'effectuer une étude de faisabilité en février 1996. En mai 1996, l'ACDI a demandé au ministre et obtenu de celui-ci l'autorisation de conclure avec la même organisation sans but lucratif un accord de contribution pour la mise en œuvre du projet. À notre avis, étant donné que l'ACDI était le promoteur du projet, celui-ci ne satisfaisait pas aux conditions d'un projet exécuté aux termes de la politique dite l'action convergente. Elle aurait dû lancer un appel d'offres concurrentielles.

L'ACDI a réagi avec lenteur lorsque les hypothèses clés jugées essentielles au succès du projet ne se sont pas concrétisées

L'étude de faisabilité a cerné plusieurs hypothèses clés pour le lancement du projet. Deux de ces hypothèses portaient sur des modifications législatives. Le gouvernement du Mali a convenu dans son protocole d'entente avec l'ACDI que ces modifications législatives avaient une importance capitale pour le projet et qu'elles seraient mises en application avant l'arrivée de l'équipe responsable du projet. Trois mois avant la mobilisation prévue du personnel de l'agence d'exécution canadienne au Mali, une mission de l'ACDI a établi qu'aucun progrès n'avait été réalisé en ce qui concernait les modifications législatives. L'ACDI a néanmoins demandé à l'agence d'exécution canadienne de commencer ses activités au Mali et d'aider le gouvernement du pays à rédiger les modifications législatives.

L'agence d'exécution canadienne a consacré beaucoup de temps au cours des sept premiers mois à rédiger les modifications législatives. Cela ne faisait pas partie du plan initial. Près de deux ans après le début du projet, la législature du Mali n'a pas encore adopté les modifications. Huit mois environ après le début du projet, l'équipe responsable, composée de Canadiens et de Maliens, a aussi découvert que la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest devait approuver les garanties d'emprunt. L'agence d'exécution canadienne n'a pas relevé cette condition essentielle dans son étude de faisabilité ni dans son rapport initial. Il lui a fallu un an pour se préparer et remplir les conditions d'approbation d'une demande à la Banque centrale. L'équipe responsable du projet attend maintenant la décision de cette dernière.

Aucune garantie d'emprunt — le principal extrant du projet — n'a été traitée jusqu'ici. Le plan initial prévoyait que 1 400 des 8 300 garanties seraient octroyées au cours des deux premières années. Le plan de travail annuel actuel n'indique aucun changement du nombre total de garanties à octroyer, mais il n'explique pas comment l'équipe responsable du projet prévoit combler le retard.

Le manque de participation du pays hôte entraîne des retards

Ce projet montre également qu'il est difficile de favoriser le développement dans un contexte bilatéral. Les documents de planification du projet font état d'une contribution du gouvernement du Mali au projet d'environ un million de dollars (400 millions de francs CFA). Aux termes du protocole d'entente, qui a été signé plus tard, ce montant devait provenir du fonds de contrepartie malien, aussi entièrement financé par l'ACDI. Nous n'avons pas trouvé au dossier d'explication concernant cet important changement ayant trait aux responsabilités du gouvernement du Mali. À l'heure actuelle, la situation est la suivante : le projet est entièrement financé par l'ACDI; il est en sérieuse difficulté et l'on attend que le gouvernement local agisse.

Selon le *Règlement sur les marchés de l'État*, la concurrence doit être la norme et les ministères doivent lancer des invitations à soumissionner avant de passer un contrat.

14.44 Au fil des années, l'ACDI a souscrit à ce principe pour les marchés, mais non pour les accords de contribution. Jusqu'en 1997, l'ACDI utilisait le plus souvent l'outil non concurrentiel des accords de contribution lorsqu'elle choisissait une organisation sans but lucratif comme agence d'exécution canadienne et les marchés concurrentiels lorsqu'elle choisissait une organisation à but lucratif. La pièce 14.4 donne la valeur monétaire en pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ signés dans les directions générales des programmes géographiques de 1996-1997 à 1999-2000. Ils incluent les marchés d'acquisition de biens et de services et les accords de contribution.

14.45 À la suite de l'annonce du Projet pilote sur la concurrence ouverte faite par le ministre au début de décembre 1996, l'ACDI a indiqué que les accords de contribution seraient utilisés pour les propositions spontanées. Les organisations sans but lucratif seraient désormais encouragées à concurrencer les organisations à but lucratif pour les marchés portant sur l'aide de l'ACDI, et les organisations à but lucratif seraient admissibles aux contributions sans qu'il y ait application du processus concurrentiel.

14.46 Les marchés et les accords de contribution que nous avons sélectionnés faisaient partie de ceux qui avaient été signés au cours des exercices 1996-1997 à 1998-1999. Les accords de contribution conclus après 1997 auraient dû respecter les procédures du mécanisme bilatéral réactif, à moins que le processus de sélection n'ait déjà été enclenché en conformité avec l'ancienne politique cadre. Dans les cas où le processus de sélection a été enclenché avant 1997, il aurait fallu appliquer la politique dite de l'action convergente. Pour les deux périodes, les accords de contribution devaient être utilisés pour ce que l'ACDI appelle maintenant les propositions spontanées.

14.47 Nous avons conclu que l'ACDI, et non l'organisation sans but lucratif, était le promoteur de six des onze accords que nous avons examinés. Par conséquent, elle aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles pour la sélection de l'agence d'exécution. L'étude de cas à la page 14-16 constitue un exemple où l'ACDI aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles. Le cas présenté ci-après en constitue un autre exemple.

14.48 En mai et en décembre 1996, l'ACDI a conclu deux accords de contribution avec une organisation sans but lucratif canadienne pour la conception et la mise en œuvre d'un projet sur la santé en Chine. La valeur totale des accords était de 5,4 millions de dollars. Le gouvernement chinois a demandé en mai 1995 l'aide du Canada pour exécuter ce projet. L'ACDI a entrepris une mission d'étude de la faisabilité en février 1996. Les experts-conseils responsables de cette mission ont alors établi l'expérience et l'expertise dont devrait faire preuve l'agence d'exécution canadienne éventuelle. Lorsqu'elle a procédé à la sélection, l'ACDI a décidé de confier la conception et la mise en œuvre du projet à un fournisseur unique, par l'intermédiaire

Au fil des années, l'ACDI a souscrit au principe de la concurrence pour les marchés, mais non pour les accords de contribution.

Pièce 14.4

Pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques, selon leur valeur monétaire

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Accords concurrentiels	48 %	53 %	61 %	48 %
Accords non concurrentiels	52 %	47 %	39 %	52 %

Source : ACDI

convenu de fixer au 1er juillet 2000 la date limite pour satisfaire pleinement à la LCEE. Un comité de coordination de l'évaluation environnementale a été mis sur pied pour appuyer cet effort.

Sélection

Des accords de contribution ont été utilisés au lieu de marchés concurrentiels

14.43 Dans notre chapitre de 1999 sur les marchés à fournisseur unique et sur l'utilisation de préavis d'adjudication de contrat, nous avons déclaré ce qui suit :

> La passation de marchés est essentielle à l'exécution des programmes des ministères et organismes fédéraux. Les principes de la valeur optimale et de la liberté d'accès aux possibilités de marchés sont au cœur de l'attribution des marchés publics. Le principe de la « valeur optimale » consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services, le gouvernement obtienne le meilleur rapport qualité-prix. Le principe de la « liberté d'accès » veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance égale de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel est la meilleure garantie de respect de ces deux principes.

Projet de crédits hypothécaires au Mali

Contexte

Ce projet consiste principalement à établir un système de garantie d'emprunt afin de faciliter l'accès à la propriété aux Maliens. Il a pour objet de stimuler l'activité économique liée au secteur de la construction et, par conséquent, d'aider les démunis. L'ACDI a signé pour ce projet un accord de contribution de 4,7 millions de dollars avec une agence d'exécution canadienne, qui est une organisation sans but lucratif.

Un accord de contribution a été utilisé au lieu d'un marché concurrentiel

L'ACDI a déterminé qu'il s'agissait d'un projet éventuel au cours de réunions avec le gouvernement du Mali en 1994. L'Agence a chargé l'organisation sans but lucratif et la Société canadienne d'hypothèques et de logement d'effectuer une étude de faisabilité en février 1996. En mai 1996, l'ACDI a demandé au ministre et obtenu de celui-ci l'autorisation de conclure avec la même organisation sans but lucratif un accord de contribution pour la mise en œuvre du projet. À notre avis, étant donné que l'ACDI était le promoteur du projet, celui-ci ne satisfaisait pas aux conditions d'un projet exécuté aux termes de la politique dite l'action convergente. Elle aurait dû lancer un appel d'offres concurrentielles.

L'ACDI a réagi avec lenteur lorsque les hypothèses clés jugées essentielles au succès du projet ne se sont pas concrétisées

L'étude de faisabilité a cerné plusieurs hypothèses clés pour le lancement du projet. Deux de ces hypothèses portaient sur des modifications législatives. Le gouvernement du Mali a convenu dans son protocole d'entente avec l'ACDI que ces modifications législatives avaient une importance capitale pour le projet et qu'elles seraient mises en application avant l'arrivée de l'équipe responsable du projet. Trois mois avant la mobilisation prévue du personnel de l'agence d'exécution canadienne au Mali, une mission de l'ACDI a établi qu'aucun progrès n'avait été réalisé en ce qui concernait les modifications législatives. L'ACDI a néanmoins demandé à l'agence d'exécution canadienne de commencer ses activités au Mali et d'aider le gouvernement du pays à rédiger les modifications législatives.

L'agence d'exécution canadienne a consacré beaucoup de temps au cours des sept premiers mois à rédiger les modifications législatives. Cela ne faisait pas partie du plan initial. Près de deux ans après le début du projet, la législature du Mali n'a pas encore adopté les modifications. Huit mois environ après le début du projet, l'équipe responsable, composée de Canadiens et de Maliens, a aussi découvert que la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest devait approuver les garanties d'emprunt. L'agence d'exécution canadienne n'a pas relevé cette condition essentielle dans son étude de faisabilité ni dans son rapport initial. Il lui a fallu un an pour se préparer et remplir les conditions d'approbation d'une demande à la Banque centrale. L'équipe responsable du projet attend maintenant la décision de cette dernière.

Aucune garantie d'emprunt — le principal extrant du projet — n'a été traitée jusqu'ici. Le plan initial prévoyait que 1 400 des 8 300 garanties seraient octroyées au cours des deux premières années. Le plan de travail annuel actuel n'indique aucun changement du nombre total de garanties à octroyer, mais il n'explique pas comment l'équipe responsable du projet prévoit combler le retard.

Le manque de participation du pays hôte entraîne des retards

Ce projet montre également qu'il est difficile de favoriser le développement dans un contexte bilatéral. Les documents de planification du projet font état d'une contribution du gouvernement du Mali au projet d'environ un million de dollars (400 millions de francs CFA). Aux termes du protocole d'entente, qui a été signé plus tard, ce montant devait provenir du fonds de contrepartie malien, aussi entièrement financé par l'ACDI. Nous n'avons pas trouvé au dossier d'explication concernant cet important changement ayant trait aux responsabilités du gouvernement du Mali. À l'heure actuelle, la situation est la suivante : le projet est entièrement financé par l'ACDI; il est en sérieuse difficulté et l'on attend que le gouvernement local agisse.

Selon le *Règlement sur les marchés de l'État*, la concurrence doit être la norme et les ministères doivent lancer des invitations à soumissionner avant de passer un contrat.

14.44 Au fil des années, l'ACDI a souscrit à ce principe pour les marchés, mais non pour les accords de contribution. Jusqu'en 1997, l'ACDI utilisait le plus souvent l'outil non concurrentiel des accords de contribution lorsqu'elle choisissait une organisation sans but lucratif comme agence d'exécution canadienne et les marchés concurrentiels lorsqu'elle choisissait une organisation à but lucratif. La pièce 14.4 donne la valeur monétaire en pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ signés dans les directions générales des programmes géographiques de 1996-1997 à 1999-2000. Ils incluent les marchés d'acquisition de biens et de services et les accords de contribution.

14.45 À la suite de l'annonce du Projet pilote sur la concurrence ouverte faite par le ministre au début de décembre 1996, l'ACDI a indiqué que les accords de contribution seraient utilisés pour les propositions spontanées. Les organisations sans but lucratif seraient désormais encouragées à concurrencer les organisations à but lucratif pour les marchés portant sur l'aide de l'ACDI, et les organisations à but lucratif seraient admissibles aux contributions sans qu'il y ait application du processus concurrentiel.

14.46 Les marchés et les accords de contribution que nous avons sélectionnés faisaient partie de ceux qui avaient été signés au cours des exercices 1996-1997 à 1998-1999. Les accords de contribution conclus après 1997 auraient dû respecter les procédures du mécanisme bilatéral réactif, à moins que le processus de sélection n'ait déjà été enclenché en conformité avec l'ancienne politique cadre. Dans les cas où le processus de sélection a été enclenché avant 1997, il aurait fallu appliquer la politique dite de l'action convergente. Pour les deux périodes, les accords de contribution devaient être utilisés pour ce que l'ACDI appelle maintenant les propositions spontanées.

14.47 Nous avons conclu que l'ACDI, et non l'organisation sans but lucratif, était le promoteur de six des onze accords que nous avons examinés. Par conséquent, elle aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles pour la sélection de l'agence d'exécution. L'étude de cas à la page 14-16 constitue un exemple où l'ACDI aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles. Le cas présenté ci-après en constitue un autre exemple.

14.48 En mai et en décembre 1996, l'ACDI a conclu deux accords de contribution avec une organisation sans but lucratif canadienne pour la conception et la mise en œuvre d'un projet sur la santé en Chine. La valeur totale des accords était de 5,4 millions de dollars. Le gouvernement chinois a demandé en mai 1995 l'aide du Canada pour exécuter ce projet. L'ACDI a entrepris une mission d'étude de la faisabilité en février 1996. Les experts-conseils responsables de cette mission ont alors établi l'expérience et l'expertise dont devrait faire preuve l'agence d'exécution canadienne éventuelle. Lorsqu'elle a procédé à la sélection, l'ACDI a décidé de confier la conception et la mise en œuvre du projet à un fournisseur unique, par l'intermédiaire

Au fil des années, l'ACDI a souscrit au principe de la concurrence pour les marchés, mais non pour les accords de contribution.

Pièce 14.4

Pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques, selon leur valeur monétaire

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Accords concurrentiels	48 %	53 %	61 %	48 %
Accords non concurrentiels	52 %	47 %	39 %	52 %

Source : ACDI

d'accords de contribution, malgré le fait que l'Agence était le promoteur du projet et que selon le mémoire d'approbation du projet, plusieurs fournisseurs étaient disponibles.

14.49 Nous avons constaté que l'ACDI avait lancé des appels d'offres concurrentielles pour le choix d'une agence d'exécution dans le cas de deux accords de contribution de notre échantillon. Les demandes de proposition ont été envoyées à des organisations sans but lucratif. Les deux accords ont été signés avant que le mécanisme bilatéral réactif ne soit adopté en 1997. Bien qu'aux termes de la politique dite d'action convergente, il ne s'agissait pas de propositions spontanées, le processus se voulait plus équitable et transparent.

14.50 Nous avons noté un autre cas où deux projets très similaires, exécutés dans deux pays, avaient été traités assez différemment dans des circonstances semblables (voir la pièce 14.5).

14.51 L'ACDI a effectué un examen du rendement du Projet pilote sur la concurrence ouverte au début de 1999. L'une des principales conclusions de cet examen était qu'on comprenait ou qu'on appliquait mal la restriction concernant l'utilisation des accords de contribution pour les propositions spontanées. Parmi les faiblesses que le personnel de l'ACDI a indiquées aux examinateurs, mentionnons : l'absence de distinction claire entre marché prescrit et propositions spontanées; l'absence de directives claires concernant l'étendue de la participation dont peuvent faire preuve les agents de

Pièce 14.5

Recours à un accord de contribution au lieu d'un marché concurrentiel

Une société a mis en œuvre la phase pilote de projets similaires au Cameroun et en Côte d'Ivoire. Au Cameroun, lors de la deuxième phase ou phase principale du projet, l'ACDI a décidé de lancer un appel d'offres concurrentielles et elle a sélectionné un soumissionnaire gagnant. La société chargée de la mise en œuvre de la phase pilote au Cameroun n'a pas obtenu le marché. Pour le projet en Côte d'Ivoire, l'ACDI n'a pas lancé d'appel d'offres et elle a signé un accord de contribution de 8,5 millions de dollars avec la société qui avait exécuté la phase pilote. Il s'agissait de la même société dont la soumission pour le projet au Cameroun avait été rejetée. Les deux événements se sont produits à peu près en même temps. Dans le cas du marché concurrentiel, le soumissionnaire gagnant a été sélectionné le 13 octobre 1995 et le marché a été signé le 10 mai 1996. L'accord de contribution conclu sans qu'il y ait eu appel d'offres a été signé le 7 juin 1996. En ce qui concerne le projet comportant l'accord de contribution, l'ACDI avait prévu conclure un marché à fournisseur unique. La planification était rendue au point où l'ACDI avait obtenu du ministre, le 10 mai 1996, l'approbation du projet; l'Agence avait aussi fait parvenir une présentation au Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de conclure un marché de huit millions de dollars avec un fournisseur unique et l'autorisation rétroactive du marché à fournisseur unique accordé pour la phase pilote. Mais, selon l'information contenue au dossier, les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué qu'ils avaient des réserves concernant la présentation et ils ont suggéré que l'ACDI se prévale de changements récents qui lui permettaient de conclure des accords de contribution avec des sociétés du secteur privé. L'ACDI a décidé de ne pas soumettre sa présentation et elle a opté pour un fournisseur unique avec lequel elle a conclu un accord de contribution en conformité avec son mécanisme bilatéral réactif. Nous n'avons pas trouvé de document signé par le ministre autorisant l'accord de contribution, mais le dossier indiquait que celui-ci et la présidente de l'ACDI avaient demandé qu'un accord de contribution soit négocié avec la société. Cette décision semble avoir été prise le 3 juin 1996, et l'accord a été signé quatre jours plus tard.

Selon le mécanisme bilatéral réactif de l'ACDI, étant donné que le promoteur du projet doit en être l'initiateur et faire une contribution proportionnelle à son engagement, aucun profit ne peut être associé au projet ou à l'accord de contribution. Cependant, toute la planification de l'ACDI reposait sur un marché à fournisseur unique qui comprenait une disposition normale relative au profit. Nous avons constaté que le montant des honoraires dans l'accord de contribution était presque le même que dans le projet de marché et qu'aucune analyse ne démontrait que l'accord était conforme à la disposition voulant qu'il y ait absence de profit.

d'accords de contribution, malgré le fait que l'Agence était le promoteur du projet et que selon le mémoire d'approbation du projet, plusieurs fournisseurs étaient disponibles.

14.49 Nous avons constaté que l'ACDI avait lancé des appels d'offres concurrentielles pour le choix d'une agence d'exécution dans le cas de deux accords de contribution de notre échantillon. Les demandes de proposition ont été envoyées à des organisations sans but lucratif. Les deux accords ont été signés avant que le mécanisme bilatéral réactif ne soit adopté en 1997. Bien qu'aux termes de la politique dite d'action convergente, il ne s'agissait pas de propositions spontanées, le processus se voulait plus équitable et transparent.

14.50 Nous avons noté un autre cas où deux projets très similaires, exécutés dans deux pays, avaient été traités assez différemment dans des circonstances semblables (voir la pièce 14.5).

14.51 L'ACDI a effectué un examen du rendement du Projet pilote sur la concurrence ouverte au début de 1999. L'une des principales conclusions de cet examen était qu'on comprenait ou qu'on appliquait mal la restriction concernant l'utilisation des accords de contribution pour les propositions spontanées. Parmi les faiblesses que le personnel de l'ACDI a indiquées aux examinateurs, mentionnons : l'absence de distinction claire entre marché prescrit et propositions spontanées; l'absence de directives claires concernant l'étendue de la participation dont peuvent faire preuve les agents de

Pièce 14.5

Recours à un accord de contribution au lieu d'un marché concurrentiel

Une société a mis en œuvre la phase pilote de projets similaires au Cameroun et en Côte d'Ivoire. Au Cameroun, lors de la deuxième phase ou phase principale du projet, l'ACDI a décidé de lancer un appel d'offres concurrentielles et elle a sélectionné un soumissionnaire gagnant. La société chargée de la mise en œuvre de la phase pilote au Cameroun n'a pas obtenu le marché. Pour le projet en Côte d'Ivoire, l'ACDI n'a pas lancé d'appel d'offres et elle a signé un accord de contribution de 8,5 millions de dollars avec la société qui avait exécuté la phase pilote. Il s'agissait de la même société dont la soumission pour le projet au Cameroun avait été rejetée. Les deux événements se sont produits à peu près en même temps. Dans le cas du marché concurrentiel, le soumissionnaire gagnant a été sélectionné le 13 octobre 1995 et le marché a été signé le 10 mai 1996. L'accord de contribution conclu sans qu'il y ait eu appel d'offres a été signé le 7 juin 1996. En ce qui concerne le projet comportant l'accord de contribution, l'ACDI avait prévu conclure un marché à fournisseur unique. La planification était rendue au point où l'ACDI avait obtenu du ministre, le 10 mai 1996, l'approbation du projet; l'Agence avait aussi fait parvenir une présentation au Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de conclure un marché de huit millions de dollars avec un fournisseur unique et l'autorisation rétroactive du marché à fournisseur unique accordé pour la phase pilote. Mais, selon l'information contenue au dossier, les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué qu'ils avaient des réserves concernant la présentation et ils ont suggéré que l'ACDI se prévale de changements récents qui lui permettaient de conclure des accords de contribution avec des sociétés du secteur privé. L'ACDI a décidé de ne pas soumettre sa présentation et elle a opté pour un fournisseur unique avec lequel elle a conclu un accord de contribution en conformité avec son mécanisme bilatéral réactif. Nous n'avons pas trouvé de document signé par le ministre autorisant l'accord de contribution, mais le dossier indiquait que celui-ci et la présidente de l'ACDI avaient demandé qu'un accord de contribution soit négocié avec la société. Cette décision semble avoir été prise le 3 juin 1996, et l'accord a été signé quatre jours plus tard.

Selon le mécanisme bilatéral réactif de l'ACDI, étant donné que le promoteur du projet doit en être l'initiateur et faire une contribution proportionnelle à son engagement, aucun profit ne peut être associé au projet ou à l'accord de contribution. Cependant, toute la planification de l'ACDI reposait sur un marché à fournisseur unique qui comprenait une disposition normale relative au profit. Nous avons constaté que le montant des honoraires dans l'accord de contribution était presque le même que dans le projet de marché et qu'aucune analyse ne démontrait que l'accord était conforme à la disposition voulant qu'il y ait absence de profit.

4

projet lorsqu'il s'agit d'aider ou de donner des avis sur les propositions; et la nécessité de discuter et de résoudre certaines des autres ambiguïtés associées aux « propositions spontanées sollicitées ».

14.52 Dans les huit marchés et accords de contribution que nous avons sélectionnés pour 1999-2000, nous avons tenté d'établir si la politique était appliquée uniformément. Des trois accords de contribution considérés comme propositions spontanées, deux auraient dû, à notre avis, faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles parce qu'ils ne répondaient pas aux conditions du mécanisme bilatéral réactif. Le critère « spontané » n'est toujours pas entièrement compris à l'ACDI dans le cas des contributions.

14.53 Cadre pour les marchés et les accords de contribution. Les activités de passation de marché sont exercées à l'intérieur d'un cadre de gestion bien établi comportant des principes sous-jacents de valeur optimale et de liberté d'accès. Les activités sont régies par le *Règlement sur les marchés de l'État*, et la concurrence est la norme. Des exceptions sont permises dans certaines circonstances particulières, et elles doivent être pleinement justifiées dans le dossier du marché ou dans une présentation au Conseil du Trésor. Pourtant, il n'y a pas de cadre similaire au niveau du *Règlement* pour la passation des accords de contribution relatifs aux projets de l'ACDI, même si ces accords sont pratiquement identiques aux marchés.

14.54 Les conditions approuvées par le Conseil du Trésor en mars 1996 régissent le pouvoir qu'a l'ACDI d'utiliser les accords de contribution pour mettre en oeuvre les projets. Les conditions sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser ces accords. Les lignes directrices sont fournies dans plusieurs documents mentionnés dans la Politique cadre pour l'aide bilatérale de l'ACDI. Les conditions comprennent également une disposition voulant que les contributions soient revues et approuvées conformément aux procédures et aux pouvoirs réguliers de l'Agence. Cependant, il est possible de traiter les exceptions au sein de l'organisme. Par conséquent, lorsque l'ACDI désire faire exception à ses propres politiques sur l'utilisation des accords de contribution, elle a toute liberté de le faire et n'a pas à justifier sa décision. Nous avons observé plusieurs cas où, en fait, l'accord de contribution dont se prévalait l'ACDI pour le choix d'une agence d'exécution s'apparentait à un marché à fournisseur unique — ce qui n'aurait pas été permis aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État.*

Les conditions relatives aux accords de contribution sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser ces accords.

14.55 Les conditions de l'ACDI pour les subventions et les contributions liées aux programmes géographiques doivent être renouvelées en mars 2001. Cela donnera l'occasion de mieux définir le cadre des pouvoirs en ce qui concerne le recours aux accords de contribution par les directions générales des programmes géographiques pour le financement des projets. Les projets qui ne satisfont pas à la définition des propositions spontanées, telle qu'énoncée dans la politique actuelle de l'ACDI concernant le mécanisme bilatéral réactif, devraient faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles.

14.56 Lorsqu'elle demandera au Conseil du Trésor d'approuver le renouvellement de ses conditions, l'ACDI devrait inclure un cadre qui précise clairement comment et quand les accords de contribution seront utilisés dans les directions générales des programmes géographiques.

Réponse de l'Agence : *L'ACDI poursuivra l'utilisation des accords de contribution conformément aux conditions approuvées par le Conseil du Trésor pour les programmes géographiques. Toutefois, l'ACDI développera un cadre plus structuré pour mieux orienter les décisions concernant l'utilisation des accords de*

contribution, spécialement lorsqu'il ne s'agit pas de propositions spontanées. L'ACDI accroîtra l'utilisation des marchés comme outil de choix pour la prestation de ses programmes d'aide. Les deux mécanismes sont conçus pour être complémentaires.

14.57 Tous les projets de marché non concurrentiel et d'accord de contribution de plus de 100 000 $ devraient être examinés par un groupe distinct à l'ACDI afin de vérifier s'ils sont conformes aux autorisations et à la politique de l'ACDI.

Réponse de l'Agence : *L'ACDI accroîtra le mandat du groupe distinct au sein des directions générales afin d'examiner tous les marchés de plus de 100 000 $ et de s'assurer qu'ils sont conformes aux autorisations et à la politique de l'Agence.*

L'ACDI a fait des efforts pour rendre son processus de sélection des marchés concurrentiels plus équitable et plus transparent.

14.58 De plus, dans notre échantillon de 15 marchés, deux marchés prescrits auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles selon le *Règlement sur les marchés de l'État*. Cela n'a pas été le cas. La pièce 14.6 présente un exemple de tel marché.

14.59 Répartition régionale des marchés et des accords de contribution. Nous avons obtenu de l'ACDI des données sur la répartition, par province, des marchés de services et des accords de contribution de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques pour les exercices 1997-1998 et 1998-1999. On trouvera à la pièce 14.7 la répartition régionale des marchés de services pour ces exercices. La pièce 14.8 montre la répartition régionale des accords de contribution conclus dans les directions générales des programmes géographiques pour la même période.

14.60 L'ACDI a fait des efforts pour rendre son processus de sélection des marchés concurrentiels plus équitable et plus transparent. Une étape clé consistait à passer d'un processus en deux étapes, la présélection et l'appel d'offres, à un processus en une étape, l'appel d'offres, pour la passation des marchés concurrentiels. Ce nouveau processus d'appel d'offres a introduit des politiques claires sur la nécessité de la concurrence. Les projets et les appels d'offres sont diffusés par l'entremise du système d'invitations ouvertes à soumissionner du gouvernement. Afin d'encourager une plus grande participation dans l'Ouest et d'accroître son bassin d'entrepreneurs qualifiés, l'ACDI a affecté à Vancouver un agent régional qui travaille dans un bureau d'Industrie Canada. Un poste similaire est prévu dans la région du Canada atlantique. Les agents de négociation de marchés de l'ACDI ont aussi présenté aux entrepreneurs éventuels des exposés dans tout le pays.

Des erreurs se sont produites au cours du processus de sélection des accords concurrentiels

14.61 Dans le cas de deux des 15 accords de notre échantillon ayant fait l'objet d'un processus concurrentiel, nous avons constaté que des erreurs s'étaient produites au cours du processus de sélection.

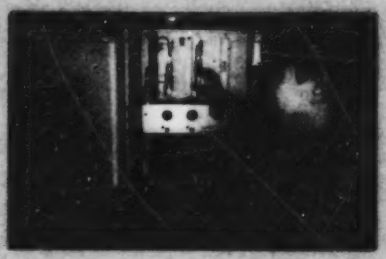
14.62 Dans un cas, un accord de contribution de 4,1 millions de dollars portant sur la formation de juges en Chine a été conclu avec le soumissionnaire qui avait obtenu la note la plus élevée. Il s'agissait d'un consortium d'organisations sans but lucratif. L'ACDI a découvert, trois mois après avoir informé le soumissionnaire gagnant, mais avant la signature de l'accord, que ce dernier avait fait une erreur de calcul de 600 000 $. L'équipe chargée de l'évaluation des soumissions n'avait pas relevé cette erreur. Si elle l'avait relevée et ajusté le prix de la soumission, comme cela aurait dû être fait normalement, un consortium différent d'organisations sans but lucratif aurait été le soumissionnaire gagnant. Étant donné que l'accord n'avait pas encore été signé, l'Agence avait toujours

la possibilité de réévaluer les soumissions. Elle a écrit au consortium gagnant pour l'aviser qu'il avait le choix entre deux possibilités. Il pouvait confirmer le montant révisé calculé par l'ACDI, auquel cas l'Agence réévaluerait sa note — ce qui pourrait avoir une incidence sur le résultat de l'évaluation — ou il pouvait retirer sa soumission. Les deux options étaient conformes à la pratique normale d'évaluation des soumissions. Cependant, aucune de ces options n'a été retenue et l'ACDI a poursuivi les négociations avec le consortium sélectionné. Bien que celui-ci ait demandé d'augmenter le financement et de réduire le niveau d'effort demandé, afin de tenir compte de l'erreur, l'ACDI a refusé, et un accord a ultérieurement été signé au prix de la soumission. À notre avis, le traitement par

Pièce 14.6

Un marché qui aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles

Le barrage du réservoir Miyun (le réservoir principal alimentant la ville de Beijing, en Chine) ainsi que le matériel canadien de surveillance des barrages. Le barrage du réservoir Miyun est un des dix barrages qui a reçu du matériel de surveillance dans le cadre du projet de gestion et de surveillance de la sécurité des barrages.



Un marché à fournisseur unique de 6,4 millions de dollars pour l'exécution d'un projet en Chine a été accordé en 1996 à une société du secteur privé. L'ACDI a reçu une proposition préliminaire datée du mois d'août 1994 pour la conception et la mise en œuvre de ce projet. Elle a aussi reçu une lettre d'intérêt d'un concurrent, datée du mois d'août 1994. Dans une note de service contenue au dossier, il était mentionné « que la politique de l'ACDI n'autoriserait probablement pas la passation d'un marché à fournisseur unique avec l'une ou l'autre des sociétés intéressées ».

Le document de conception de l'ACDI précisait ceci : « le seul risque important associé à ce projet est la sélection de l'agence d'exécution canadienne comme fournisseur unique aussi bien pour la conception que la mise en œuvre » et « d'autres sociétés canadiennes de capacité globale, égale ou supérieure, dont l'une exerce aussi des activités dans le domaine de la sécurité des barrages, peuvent contester la décision ». Ce risque a de nouveau été mentionné dans le document d'approbation de projet.

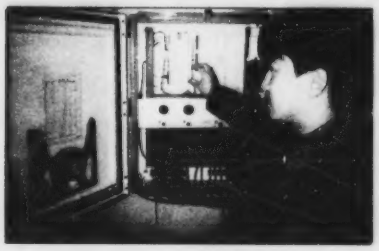
L'ACDI a officiellement justifié la sélection d'un fournisseur unique pour la phase de conception en se fondant sur l'exception contenue à l'alinéa 10.2.1(d) du *Règlement sur les marchés de l'État* : « les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise ». Cette justification a été donnée au Conseil du Trésor même si, d'après le dossier, d'autres agences d'exécution canadiennes étaient aussi – voire plus – compétentes. Dans sa présentation au Conseil du Trésor datée d'octobre 1995, l'ACDI a indiqué que l'agence d'exécution canadienne avait des compétences uniques parce qu'il détenait des « droits de propriété et d'accès uniques » sur une technologie d'appui nécessaire à l'exécution du projet. Pour la phase de mise en œuvre de ce projet, l'ACDI a préparé une nouvelle présentation au Conseil du Trésor en juin 1996 dans laquelle elle a de nouveau justifié la sélection d'un fournisseur unique en se fondant sur la même exception et en donnant la même explication. Les dossiers de l'ACDI ne précisaient pas pourquoi cette technologie particulière sur laquelle l'agence d'exécution canadienne détenait des droits de propriété était la seule compatible ou utile sur le plan technique. Au contraire, nos discussions avec le personnel du projet de l'ACDI et les notes contenues au dossier nous ont confirmé que d'autres sociétés qualifiées avaient accès au Canada à d'autres technologies appropriées. À notre avis, la sélection d'un fournisseur unique pour ce marché était contraire au *Règlement sur les marchés de l'État*.

la possibilité de réévaluer les soumissions. Elle a écrit au consortium gagnant pour l'aviser qu'il avait le choix entre deux possibilités. Il pouvait confirmer le montant révisé calculé par l'ACDI, auquel cas l'Agence réévaluerait sa note — ce qui pourrait avoir une incidence sur le résultat de l'évaluation — ou il pouvait retirer sa soumission. Les deux options étaient conformes à la pratique normale d'évaluation des soumissions. Cependant, aucune de ces options n'a été retenue et l'ACDI a poursuivi les négociations avec le consortium sélectionné. Bien que celui-ci ait demandé d'augmenter le financement et de réduire le niveau d'effort demandé, afin de tenir compte de l'erreur, l'ACDI a refusé, et un accord a ultérieurement été signé au prix de la soumission. À notre avis, le traitement par

Pièce 14.6

Un marché qui aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles

Le barrage du réservoir Miyun (le réservoir principal alimentant la ville de Beijing, en Chine) ainsi que le matériel canadien de surveillance des barrages. Le barrage du réservoir Miyun est un des dix barrages qui a reçu du matériel de surveillance dans le cadre du projet de gestion et de surveillance de la sécurité des barrages.



Un marché à fournisseur unique de 6,4 millions de dollars pour l'exécution d'un projet en Chine a été accordé en 1996 à une société du secteur privé. L'ACDI a reçu une proposition préliminaire datée du mois d'août 1994 pour la conception et la mise en œuvre de ce projet. Elle a aussi reçu une lettre d'intérêt d'un concurrent, datée du mois d'août 1994. Dans une note de service contenue au dossier, il était mentionné « que la politique de l'ACDI n'autoriserait probablement pas la passation d'un marché à fournisseur unique avec l'une ou l'autre des sociétés intéressées ».

Le document de conception de l'ACDI précisait ceci : « le seul risque important associé à ce projet est la sélection de l'agence d'exécution canadienne comme fournisseur unique aussi bien pour la conception que la mise en œuvre » et « d'autres sociétés canadiennes de capacité globale, égale ou supérieure, dont l'une exerce aussi des activités dans le domaine de la sécurité des barrages, peuvent contester la décision ». Ce risque a de nouveau été mentionné dans le document d'approbation de projet.

L'ACDI a officiellement justifié la sélection d'un fournisseur unique pour la phase de conception en se fondant sur l'exception contenue à l'alinéa 10.2.1(d) du *Règlement sur les marchés de l'État* : « les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise ». Cette justification a été donnée au Conseil du Trésor même si, d'après le dossier, d'autres agences d'exécution canadiennes étaient aussi – voire plus – compétentes. Dans sa présentation au Conseil du Trésor datée d'octobre 1995, l'ACDI a indiqué que l'agence d'exécution canadienne avait des compétences uniques parce qu'il détenait des « droits de propriété et d'accès uniques » sur une technologie d'appui nécessaire à l'exécution du projet. Pour la phase de mise en œuvre de ce projet, l'ACDI a préparé une nouvelle présentation au Conseil du Trésor en juin 1996 dans laquelle elle a de nouveau justifié la sélection d'un fournisseur unique en se fondant sur la même exception et en donnant la même explication. Les dossiers de l'ACDI ne précisaient pas pourquoi cette technologie particulière sur laquelle l'agence d'exécution canadienne détenait des droits de propriété était la seule compatible ou utile sur le plan technique. Au contraire, nos discussions avec le personnel du projet de l'ACDI et les notes contenues au dossier nous ont confirmé que d'autres sociétés qualifiées avaient accès au Canada à d'autres technologies appropriées. À notre avis, la sélection d'un fournisseur unique pour ce marché était contraire au *Règlement sur les marchés de l'État*.

l'ACDI de ce processus de sélection n'était pas équitable pour le consortium non sélectionné.

14.63 Dans un autre cas, un soumissionnaire dont la proposition aurait dû être rejetée a été sélectionné (voir l'étude de cas à la page 14-23).

L'ACDI ne possède pas de système d'évaluation du rendement pour les agences d'exécution

14.64 Un système d'évaluation du rendement des entrepreneurs peut constituer une source d'information lors des évaluations subséquentes des soumissionnaires. Lorsque nous avons planifié notre vérification, nous avons tenté d'établir si les organismes d'aide de certains pays occidentaux effectuaient l'évaluation du rendement des entrepreneurs. Nos recherches ont montré que même lorsque cela était requis, notamment par la loi, les gestionnaires de projet et de programme ne se conformaient pas à cette exigence et un faible pourcentage seulement des entrepreneurs étaient évalués. Les principales raisons invoquées étaient la crainte que la divulgation de l'information ne donne lieu à des poursuites contre les représentants officiels, ainsi que la charge de travail nécessaire pour réaliser des évaluations dans un contexte public. Pour ces raisons, l'ACDI a décidé de ne pas évaluer les entrepreneurs et d'évaluer chaque soumission qui faisait suite à une demande de proposition d'après son mérite.

Pièce 14.7

Répartition régionale des marchés de services de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques

Province ou région	Propositions	Nombre choisi	Valeur monétaire
Ontario	36 %	36 %	39 %
Québec	45 %	36 %	28 %
Ouest	15 %	23 %	26 %
Atlantique	4 %	5 %	7 %

Source : ACDI

Pièce 14.8

Répartition régionale des accords de contribution de plus de 100 000 $ conclus dans les directions générales des programmes géographiques

Province ou région	Pourcentage d'accords de contribution conclus	Pourcentage de contributions reçues, selon leur valeur monétaire
Ontario	36 %	36 %
Québec	24 %	32 %
Ouest	13 %	11 %
Canada atlantique	4 %	2 %
International	23 %	19 %

Source : ACDI

Exécution

Les accords de l'ACDI ne prévoient pas la gestion des hypothèses clés jugées essentielles à la réussite du projet

14.65 Le développement est un domaine où il y a énormément d'incertitudes. Chaque accord est unique et chaque partenaire de projet bilatéral présente des défis différents. Dans le cadre de la gestion de projet, les gestionnaires des projets bilatéraux de l'ACDI doivent cerner, au stade de la planification, les hypothèses qui sont essentielles à la réussite du projet. Les agences d'exécution canadiennes sont tenues de mettre les hypothèses à jour lorsqu'elles préparent le plan de mise en œuvre du projet. Certaines hypothèses ont trait aux facteurs externes sur lesquels l'agence d'exécution canadienne n'aurait aucun contrôle (il s'agit souvent de la coopération attendue du pays hôte partenaire en ce qui concerne les intrants); d'autres hypothèses, par exemple « le matériel fourni par le projet est entretenu adéquatement », pourraient raisonnablement être prises en compte par l'agence d'exécution canadienne si elles présentaient un risque.

14.66 Nous avons examiné les accords et leur mise en œuvre pour déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI avait cerné les hypothèses clés. On peut également considérer ces hypothèses comme des volets à risque élevé qui doivent être gérés pour assurer le succès du projet. Nous avons aussi tenté de déterminer si les accords contenaient des dispositions concernant la responsabilité du suivi, de la communication de l'information et de la résolution des questions liées à ces hypothèses clés.

14.67 Nous avons constaté que l'ACDI avait cerné les hypothèses clés, dans la mesure du possible et lorsqu'elle utilisait sa méthode d'analyse du cadre logique.

Manque de diligence raisonnable dans la sélection d'un entrepreneur pour un marché de 6,3 millions de dollars

Vue d'un poteau électrique installé dans le cadre du projet de l'ACDI consistant à rénover et à réparer le système de distribution d'électricité à Bamako, au Mali.

Ce projet comportait l'installation de poteaux et de matériel électriques au Mali, avec une composante de formation du personnel local. Au moment de l'appel d'offres, l'ACDI s'est servie du processus en deux étapes. La première étape consistait en une invitation à participer à un appel de présélection des candidats, et l'ACDI a recensé sept sociétés répondant à ses critères. Pour ce projet, le ministre a sélectionné trois sociétés qui ont par la suite reçu une demande de proposition. La deuxième étape consistait en la présentation réelle de propositions de marché par les soumissionnaires présélectionnés.

Nous avons relevé deux problèmes graves touchant la sélection de la société gagnante, chaque fois à la phase de la présélection :

- Le premier problème a trait à la question de propriété canadienne et de contrôle effectif. Les soumissionnaires invités à l'appel de présélection ont été avisés que les seules entités admissibles étaient celles qui ont leur siège social au Canada et dont la propriété et le contrôle effectif sont exercés à 51 p. 100 (c'est-à-dire, qui possèdent une majorité de toutes ses actions) par des citoyens canadiens ou des immigrants reçus. Lorsqu'elle a présenté sa soumission, en septembre 1996, la société gagnante a affirmé satisfaire à cette condition et a remis une lettre de ses vérificateurs à cet effet.

Cependant, après que le Comité de révision des évaluations eut recommandé la société, le 26 juin 1996, mais avant la signature du marché, le 7 novembre 1997, l'un des soumissionnaires perdants s'est plaint au ministre de l'ACDI que la société gagnante aurait dû être déclarée inadmissible. Selon ce soumissionnaire, la société n'était pas sous contrôle canadien au moment où elle a répondu à l'appel de présélection. Pour appuyer cette allégation, les avocats du soumissionnaire perdant ont fait référence aux rapports annuels soumis au surintendant des institutions financières du Québec, qui indiquaient que la société appartenait alors à une société française et qu'elle était contrôlée par cette dernière. Ces rapports sont publics, mais le personnel de l'ACDI nous a dit qu'il ne les avait pas obtenus.

Nous avons obtenu ces rapports. Selon le rapport daté d'octobre 1995 (moins d'un mois après que la société eut informé l'ACDI qu'elle appartenait à des Canadiens et qu'elle était contrôlée par eux) il n'y avait eu aucun changement de propriété depuis le rapport précédent. Le rapport précédent, daté de décembre 1994, mentionnait qu'une société française était l'actionnaire majoritaire, contrôlant la majorité des votes.

Les dossiers de l'ACDI faisaient aussi mention d'un rapport de Dun & Bradstreet qui ne se trouvait plus au dossier. Nous avons alors obtenu directement de Dun & Bradstreet deux rapports, l'un daté de septembre 1995, et l'autre, d'avril 2000. Le rapport de 1995 révélait que l'actionnaire majoritaire était une société mère française, et celui d'avril 2000, que la société était passée sous contrôle canadien en 1997.

L'ACDI avait aussi au dossier les états financiers vérifiés de la société au 31 décembre 1995. On y mentionnait un prêt d'une société mère. Le personnel de l'ACDI a déclaré s'être fié à la lettre des vérificateurs de la société pour appuyer sa décision de maintenir son choix, mais il n'a pas pu expliquer cette information apparemment conflictuelle. Nous avons demandé à l'ACDI d'obtenir une explication, à savoir comment la société choisie aurait pu être considérée admissible en septembre 1995. Selon notre examen des documents que l'ACDI a reçus ultérieurement, nous sommes d'avis que la société ne satisfaisait pas aux conditions de l'Agence en ce qui a trait à la propriété et au contrôle effectif.

Nous croyons que l'ACDI n'a pas fait preuve de diligence raisonnable lors du suivi de la plainte. Elle n'a pas tenu compte de la documentation à l'appui de la plainte qui se trouvait au dossier; elle n'a pas obtenu d'explications au sujet de la lettre des vérificateurs et elle n'a pas tenté d'obtenir l'information publique qui aurait éclairé davantage la question.

- Le second problème a trait à la grille d'évaluation. Les critères d'évaluation de l'ACDI ont été communiqués à tous les soumissionnaires à la phase de présélection, dans le cadre de l'appel d'offres. On exigeait des soumissionnaires qu'ils obtiennent la note minimale pour l'expérience pertinente. La société en question n'a pas obtenu la note minimale et n'aurait donc pas dû être sélectionnée pour la présélection. L'ACDI n'a pas rejeté la proposition de la société. Normalement, si les critères de sélection doivent être changés, on recommence le processus d'appel d'offres afin que tous les soumissionnaires éventuels soient sur un pied d'égalité.

14.66 Nous avons examiné les accords et leur mise en œuvre pour déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI avait cerné les hypothèses clés. On peut également considérer ces hypothèses comme des volets à risque élevé qui doivent être gérés pour assurer le succès du projet. Nous avons aussi tenté de déterminer si les accords contenaient des dispositions concernant la responsabilité du suivi, de la communication de l'information et de la résolution des questions liées à ces hypothèses clés.

14.67 Nous avons constaté que l'ACDI avait cerné les hypothèses clés, dans la mesure du possible et lorsqu'elle utilisait sa méthode d'analyse du cadre logique.

Manque de diligence raisonnable dans la sélection d'un entrepreneur pour un marché de 6,3 millions de dollars

Vue d'un poteau électrique installé dans le cadre du projet de l'ACDI consistant à rénover et à réparer le système de distribution d'électricité à Bamako, au Mali.

Ce projet comportait l'installation de poteaux et de matériel électriques au Mali, avec une composante de formation du personnel local. Au moment de l'appel d'offres, l'ACDI s'est servie du processus en deux étapes. La première étape consistait en une invitation à participer à un appel de présélection des candidats, et l'ACDI a recensé sept sociétés répondant à ses critères. Pour ce projet, le ministre a sélectionné trois sociétés qui ont par la suite reçu une demande de proposition. La deuxième étape consistait en la présentation réelle de propositions de marché par les soumissionnaires présélectionnés.

Nous avons relevé deux problèmes graves touchant la sélection de la société gagnante, chaque fois à la phase de la présélection :

- Le premier problème a trait à la question de propriété canadienne et de contrôle effectif. Les soumissionnaires invités à l'appel de présélection ont été avisés que les seules entités admissibles étaient celles qui ont leur siège social au Canada et dont la propriété et le contrôle effectif sont exercés à 51 p. 100 (c'est-à-dire, qui possèdent une majorité de toutes ses actions) par des citoyens canadiens ou des immigrants reçus. Lorsqu'elle a présenté sa soumission, en septembre 1995, la société gagnante a affirmé satisfaire à cette condition et a remis une lettre de ses vérificateurs à cet effet.

Cependant, après que le Comité de révision des évaluations eut recommandé la société, le 26 juin 1996, mais avant la signature du marché, le 7 novembre 1997, l'un des soumissionnaires perdants s'est plaint au ministre de l'ACDI que la société gagnante aurait dû être déclarée inadmissible. Selon ce soumissionnaire, la société n'était pas sous contrôle canadien au moment où elle a répondu à l'appel de présélection. Pour appuyer cette allégation, les avocats du soumissionnaire perdant ont fait référence aux rapports annuels soumis au surintendant des institutions financières du Québec, qui indiquaient que la société appartenait alors à une société française et qu'elle était contrôlée par cette dernière. Ces rapports sont publics, mais le personnel de l'ACDI nous a dit qu'il ne les avait pas obtenus.

Nous avons obtenu ces rapports. Selon le rapport daté d'octobre 1995 (moins d'un mois après que la société eut informé l'ACDI qu'elle appartenait à des Canadiens et qu'elle était contrôlée par eux) il n'y avait eu aucun changement de propriété depuis le rapport précédent. Le rapport précédent, daté de décembre 1994, mentionnait qu'une société française était l'actionnaire majoritaire, contrôlant la majorité des votes.

Les dossiers de l'ACDI faisaient aussi mention d'un rapport de Dun & Bradstreet qui ne se trouvait plus au dossier. Nous avons alors obtenu directement de Dun & Bradstreet deux rapports, l'un daté de septembre 1995, et l'autre, d'avril 2000. Le rapport de 1995 révélait que l'actionnaire majoritaire était une société mère française, et celui d'avril 2000, que la société était passée sous contrôle canadien en 1997.

L'ACDI avait aussi au dossier les états financiers vérifiés de la société au 31 décembre 1995. On y mentionnait un prêt d'une société mère. Le personnel de l'ACDI a déclaré s'être fié à la lettre des vérificateurs de la société pour appuyer sa décision de maintenir son choix, mais il n'a pas pu expliquer cette information apparemment conflictuelle. Nous avons demandé à l'ACDI d'obtenir une explication, à savoir comment la société choisie aurait pu être considérée admissible en septembre 1995. Selon notre examen des documents que l'ACDI a reçus ultérieurement, nous sommes d'avis que la société ne satisfaisait pas aux conditions de l'Agence en ce qui a trait à la propriété et au contrôle effectif.

Nous croyons que l'ACDI n'a pas fait preuve de diligence raisonnable lors du suivi de la plainte. Elle n'a pas tenu compte de la documentation à l'appui de la plainte qui se trouvait au dossier; elle n'a pas obtenu d'explications au sujet de la lettre des vérificateurs et elle n'a pas tenté d'obtenir l'information publique qui aurait éclairé davantage la question.

- Le second problème a trait à la grille d'évaluation. Les critères d'évaluation de l'ACDI ont été communiqués à tous les soumissionnaires à la phase de présélection, dans le cadre de l'appel d'offres. On exigeait des soumissionnaires qu'ils obtiennent la note minimale pour l'expérience pertinente. La société en question n'a pas obtenu la note minimale et n'aurait donc pas dû être sélectionnée pour la présélection. L'ACDI n'a pas rejeté la proposition de la société. Normalement, si les critères de sélection doivent être changés, on recommence le processus d'appel d'offres afin que tous les soumissionnaires éventuels soient sur un pied d'égalité.

En général, l'ACDI et ses agences d'exécution canadiennes prennent du temps à assumer leurs responsabilités, ou encore sont incapables de les assumer et de réagir lorsque des hypothèses clés ne se concrétisent pas ou que des problèmes surgissent.

Cette analyse est incluse dans le document d'approbation de projet et dans la demande de proposition envoyée aux fournisseurs. Toutefois, ceux-ci n'étaient pas tenus de préciser dans leur proposition la façon dont ils tiendraient compte des hypothèses clés. L'ACDI n'a pas non plus indiqué comment la responsabilité de la prise en compte des hypothèses clés serait répartie entre elle et l'agence d'exécution canadienne. Après l'identification initiale des hypothèses clés, il serait utile de préciser à l'aide d'un cadre comment celles-ci seront gérées et qui sera responsable d'intervenir si certaines des hypothèses clés ne se concrétisent pas.

14.68 Seulement deux des accords que nous avons examinés contenaient des dispositions concernant la gestion des hypothèses clés. Nous avons constaté qu'en général, l'ACDI et ses agences d'exécution canadiennes prennent du temps à assumer leurs responsabilités, ou encore sont incapables de les assumer et de réagir lorsque des hypothèses clés ne se concrétisent pas ou que des problèmes surgissent. L'étude de cas à la page 14-16 et le cas ci-dessous constituent des exemples.

14.69 L'ACDI a conçu un projet visant à améliorer le régime fiscal du Mali. Elle a établi comme hypothèse clé pour assurer le succès du projet que le gouvernement hôte ferait preuve de volonté politique et qu'il fournirait une aide continue. L'Agence a signé un marché de 13 millions de dollars avec l'agence d'exécution canadienne en juin 1997. Lorsqu'il y a eu des signes que les conditions nécessaires à la réforme fiscale n'étaient pas en place et que ni le personnel local ni le personnel canadien n'avaient l'expertise prévue, l'agence d'exécution canadienne et l'ACDI ont omis de prendre des mesures décisives. Le personnel de l'agence d'exécution canadienne a été maintenu en place afin de s'occuper des activités qui pouvaient être poursuivies.

14.70 Certains agents de projet de l'ACDI se sont dits frustrés parce que les agences d'exécution canadiennes « ne faisaient pas leur travail ». Les agents de l'ACDI confient souvent à des contractuels chargés de la surveillance des projets la tâche de faire des évaluations indépendantes des progrès des agences d'exécution. Les rapports de surveillants que nous avons examinés ne comportaient

Un collègue éducateur au Cameroun offre des conseils sur la prévention du sida et des maladies transmissibles sexuellement.

en général aucune mention sur la validité continue des hypothèses clés ou ne relevaient pas les nouvelles hypothèses clés qui devraient se concrétiser pour assurer le succès du projet.

14.71 Certaines agences d'exécution canadiennes ont déclaré que de nombreuses hypothèses (notamment du personnel compétent fourni par le pays hôte) échappaient à leur contrôle. De même, leurs marchés ne les obligent pas à surveiller si les hypothèses clés sont encore valides ou à faire rapport à ce sujet.

14.72 Lorsque cela s'avère approprié, l'ACDI devrait intégrer à ses accords des dispositions précisant à qui incombe la responsabilité de surveiller et de gérer les situations où des hypothèses clés présentent un risque accru de non-validité, et de faire rapport à ce sujet.

Réponse de l'Agence : *L'ACDI mettra à jour la carte routière des programmes géographiques afin de mieux guider les gestionnaires et de préciser leurs responsabilités en ce qui à trait à la surveillance et à la gestion des situations où des hypothèses clés présentent un risque accru de non-validité, et aux rapports à ce sujet.*

La coopération du pays hôte est un facteur déterminant pour assurer un bon rendement et la durabilité

14.73 Au cours de notre vérification de 1998, nous avions décrit les problèmes au niveau du contrôle de l'acheminement des montants aux fonds de contrepartie. Lors de la présente vérification, notre échantillon de 33 accords comprenait six accords portant sur des articles à vendre, le produit de la vente étant versé dans les fonds de contrepartie. Généralement, le pays hôte signe avec le Canada un protocole d'entente garantissant le dépôt complet de ces produits de vente.

14.74 Dans le cas de deux des six accords, le pays hôte n'avait pas déposé le montant total dû dans le fonds de contrepartie et ce, malgré l'existence d'un protocole d'entente à cet effet.

14.75 Dans un cas, l'ACDI avait acheté à l'automne 1996 du blé devant être expédié à l'Égypte, achat qui s'élevait à quatre millions de dollars. Le gouvernement égyptien avait convenu de déposer la valeur équivalente totale en devises locales, soit environ 10 millions de livres égyptiennes, dans un compte spécial destiné au développement. Lors de notre vérification, nous avons constaté que le gouvernement égyptien avait versé, en juillet 1997, seulement huit millions de livres égyptiennes (environ 3,2 millions de dollars) dans le compte spécial. Au moment de notre visite sur place, nous avons observé que l'ACDI n'avait jamais vérifié le montant déposé, comme elle avait le droit de le faire. Dans l'autre cas, qui s'est produit au Mali, le problème était semblable même si le montant était plus petit.

Dans le cas de deux des six accords, le pays hôte n'avait pas déposé le montant total dû dans le fonds de contrepartie.

14.76 L'ACDI devrait veiller à ce que les montants convenus soient déposés dans les fonds de contrepartie et prendre des mesures appropriées lorsque cela n'a pas été fait.

Réponse de l'Agence : *L'ACDI vérifiera de façon plus cohérente que les montants convenus ont bien été déposés dans les fonds de contrepartie et prendra les mesures appropriées au besoin.*

14.77 Les projets des directions générales des programmes géographiques incluent la participation du gouvernement du pays hôte ou de l'un de ses organismes à l'atteinte des résultats globaux du projet. À cette fin, l'agence d'exécution de l'ACDI et le pays hôte partenaire doivent travailler en étroite collaboration et en harmonie, et chacun doit remplir de manière responsable le rôle qui lui a été confié. La contribution du pays hôte partenaire au projet est définie dans un protocole d'entente; toutefois, les pays

n'ont pas tous la même capacité ou volonté politique de s'acquitter des engagements prévus dans le protocole d'entente.

14.78 Normalement, l'agence d'exécution canadienne ne peut pas être tenue de veiller à ce que le pays hôte partenaire s'acquitte de ses obligations, ni être tenue responsable des résultats globaux du projet lorsque des indices donnent à penser que ce pays n'a pas respecté ses engagements. Toutefois, elle peut être tenue de fournir à l'ACDI l'information sur la participation du pays hôte au niveau opérationnel.

14.79 Près de la moitié des accords que nous avons examinés présentaient des difficultés liées à la participation du pays hôte. Dans ces cas, les options de l'ACDI étaient limitées : soit l'on poursuivait l'exécution du projet sans toute la participation prévue du pays hôte, soit l'ACDI et son agence d'exécution assumaient plus de responsabilités (voir par exemple l'étude de cas à la page 14-16). Dans un cas seulement, on a mis fin au projet à cause de différends insurmontables entre l'ACDI et l'agence d'exécution du pays hôte. Cette décision était justifiée et elle a évité d'autres dépenses considérables pour un projet qui semblait voué à l'échec, mais le prix à payer a été très élevé en termes de temps, d'argent et d'efforts.

14.80 Bien que l'ACDI prévoie dépenser un certain montant dans un pays chaque année, ses agents doivent tenir compte de la capacité du pays hôte partenaire lorsqu'ils considèrent la taille et la complexité des projets proposés. Les difficultés que nous avons relevées concernant la participation du pays hôte avaient tendance à se manifester dans les projets de grande envergure et dans les pays les moins développés.

Lorsque des projets éprouvent de graves difficultés, l'ACDI n'annule habituellement pas les accords

14.81 Étant donné la nature de la plupart des projets de développement et la logistique complexe que représente l'envoi de personnel canadien sur place, l'ACDI doit généralement payer les entrepreneurs pour les intrants qu'ils fournissent plutôt que pour les extrants qu'ils produisent. En même temps, aux termes des accords, l'agence d'exécution canadienne a pour responsabilité de produire les extrants attendus. Si elle n'y parvient pas, l'ACDI doit annuler l'accord ou en modifier la portée.

14.82 Dans le cas d'un gros projet, la planification et l'approbation, l'appel d'offres, la passation du marché et la planification opérationnelle peuvent prendre de un à quatre ou cinq ans, ce qui nécessite un investissement énorme d'argent et d'efforts tant de la part de l'ACDI que du pays hôte partenaire. Compte tenu de cet important investissement de ressources et des coûts à court terme associés à l'annulation, il est difficile pour l'ACDI de décider d'annuler l'accord lorsque les résultats ne se concrétisent pas. L'Agence n'inclut, dans ses accords de gestion de projet, ni d'exigence formelle ni de portes de sortie (décisions de poursuivre ou de se retirer).

14.83 Dans 15 des 33 accords de notre échantillon, un nombre important d'extrants n'avaient pas été produits conformément aux prévisions. L'ACDI a décidé d'annuler deux de ces accords mais de ne pas annuler les 13 autres.

14.84 L'ACDI devrait inclure dans ses accords de services plus importants une disposition prévoyant un examen officiel, au cours duquel elle pourrait prendre une décision quant à la poursuite, à l'annulation ou à la modification de l'étendue du projet. Les procédures de décision devraient être intégrées aux accords. (Le moment de

cet examen pourrait varier, mais il devrait logiquement s'effectuer de 12 à 18 mois après l'approbation par l'ACDI du plan de mise en œuvre du projet.)

Réponse de l'Agence : *L'ACDI a déjà commencé à appliquer cette approche dans le cadre de certains de ses grands accords de services. L'Agence inclura maintenant de façon plus systématique, dans ses accords de services professionnels, une disposition prévoyant un examen officiel.*

La surveillance des accords est habituellement adéquate

14.85 Nous avons constaté que les employés de l'ACDI attachent énormément d'importance à la surveillance des projets dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci. En outre, ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent régulièrement les rapports requis en vertu des accords. Ils visitent également les sites des projets et assistent aux réunions du comité de direction du projet qui ont lieu sur place.

14.86 La qualité des rapports des agences d'exécution canadiennes continue de présenter des difficultés pour les agents de projet. Tous les accords de services que nous avons examinés contenaient des dispositions selon lesquelles l'agence d'exécution canadienne devait faire rapport sur les progrès. Néanmoins, l'ACDI et les agences d'exécution canadiennes ont exprimé leur frustration en raison des attentes concernant ces rapports et du temps mis pour les produire. Les agences d'exécution canadiennes produisent souvent les rapports en retard et elles peuvent devoir les retravailler plusieurs fois avant que l'agent de projet de l'ACDI ne soit satisfait. Les agences d'exécution canadiennes nous ont dit que l'Agence ne spécifie pas clairement ce qu'elle veut; de leur côté, les agents de l'ACDI croient qu'il incombe à l'agence d'exécution canadienne de produire un rapport approprié. Dans certains cas, cette situation a ralenti les projets parce que l'agent de l'ACDI ne disposait pas de l'information nécessaire pour approuver les nouveaux plans de travail.

14.87 En mai 1999, la Direction générale de l'examen du rendement de l'ACDI a publié un Guide d'établissement du rapport de projet sur le rendement à l'intention des partenaires et des agences d'exécution canadiennes. Ce guide, qui peut être consulté sur le site Web de l'Agence, contient un modèle de rapport de projet axé sur les résultats. Il explique aussi comment intégrer au rapport la surveillance des hypothèses clés jugées essentielles au succès d'un projet et comment présenter l'information financière et l'information sur les activités. D'après les accords que nous avons examinés, il semble que ce guide n'est pas encore largement utilisé dans les directions générales des programmes géographiques.

Les employés de l'ACDI attachent énormément d'importance à la surveillance des projets dont ils sont responsables.

La qualité des rapports annuels sur les progrès des projets manque encore d'uniformité

14.88 Les agents de projet de l'ACDI doivent préparer un rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (RAEAP) pour chaque projet qui leur est confié. Ce rapport fait une évaluation globale des progrès du projet par rapport aux plans, en ce qui a trait à la fois aux résultats obtenus et aux sommes dépensées. Il constitue la principale méthode interne de reddition de comptes à l'égard des résultats par projet et sert également de document de base pour la préparation du Rapport sur le rendement que l'ACDI présente chaque année au Parlement. Au cours de notre vérification de 1998 des programmes géographiques, nous avions examiné la qualité des RAEAP de l'Agence et constaté qu'elle variait beaucoup.

Une partie de l'information dans les rapports annuels sur l'état d'avancement du projet ne décrivait pas de façon réaliste l'état réel du projet.

14.89 Nous avons examiné les RAEAP de notre échantillon pour l'exercice 1998-1999. Nous avons constaté qu'une partie de l'information de six des 29 rapports ne décrivait pas de façon réaliste l'état du projet. La plupart des problèmes relatifs à la qualité de l'information avaient trait à l'évaluation globale visant à déterminer si un projet donnait des résultats satisfaisants, avait des « problèmes gérables » ou de « graves problèmes ». L'ACDI n'a pas donné de directives aux agents ou aux gestionnaires de projet sur la manière dont ces termes devraient être interprétés.

Les accords doivent mieux appuyer la gestion axée sur les résultats

14.90 Pour appuyer la gestion axée sur les résultats, les accords doivent être gérés avec beaucoup de professionnalisme :

- Les attentes à l'égard des résultats doivent être claires et réalistes.
- La capacité du pays hôte partenaire doit être évaluée de façon adéquate.
- Les accords doivent tenir compte de la durabilité des avantages du projet, si cela est approprié.
- Les accords doivent faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles, le cas échéant.
- Les hypothèses clés jugées essentielles au succès d'un projet doivent être gérées.
- Les questions opérationnelles, telles que le roulement du personnel et les rapports sur les progrès, doivent être traitées de façon ordonnée.

Au cours de notre vérification, nous avons décelé des problèmes dans les secteurs susmentionnés et ce, aux étapes de la planification, de la sélection et de l'exécution du processus de passation des accords. Lorsqu'un accord particulier présente une combinaison de problèmes, l'effet est cumulatif et il devient plus difficile d'obtenir des résultats.

14.91 Lorsque les bons éléments de la gestion axée sur les résultats sont en place, il y a plus de chances qu'un accord débouche sur un projet satisfaisant. C'est le cas, par exemple, du projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine (voir l'étude de cas à la page 14-29).

14.92 Maintenant que l'ACDI tente d'améliorer sa gestion des marchés et des accords de contribution, nous croyons qu'il serait utile d'étudier un certain nombre de questions, dont les suivantes :

- Les gestionnaires de l'ACDI devraient-ils se concentrer sur l'identification du besoin de développement et des résultats attendus et laisser aux soumissionnaires le soin de proposer comment ils concevront et géreront un projet en vue d'atteindre les résultats attendus?
- De quelle manière des examens formels ou des portes de sortie peuvent-ils être intégrés aux accords, de sorte que les projets qui semblent avoir moins de chances d'atteindre les résultats souhaités puissent être interrompus sans qu'il y ait des coûts additionnels importants ou une perte de bonne volonté?

Accords de la Direction générale du partenariat canadien

Il arrive souvent que l'ACDI ne reçoive pas l'information clé dont elle a besoin pour surveiller le rendement

14.93 L'objectif de la Direction générale du partenariat canadien consiste à encourager la création de partenariats mutuellement profitables entre des organisations canadiennes et celles de pays en développement afin d'appuyer le développement durable et de réduire la pauvreté. Les partenaires de la Direction générale regroupent un large éventail d'organisations dans les secteurs suivants : communautaire, universitaire,

développement et environnement, églises, associations professionnelles et coopératives.

14.94 La Direction générale du partenariat canadien compte quatre programmes : envoi de volontaires, coopération industrielle, bourses et prix, et stages pour les jeunes. Notre examen de la Direction générale était centré sur le plus important de ses programmes, soit le Programme d'envoi de volontaires. Les organisations du Programme d'envoi de volontaires sont financées au moyen des fonds versés au Programme ou au projet. Les fonds versés au Programme sont renouvelables et permettent donc à l'organisation d'entreprendre des initiatives de développement sur une base plus large et continue. En général, les accords de programme ont une durée maximale de trois ans. Chaque programme comprend ordinairement un certain nombre de projets, allant de quelques-uns à plusieurs centaines. Les fonds versés au projet fournissent un soutien pour une seule initiative non renouvelable, d'une durée variant entre un et trois ans.

14.95 La Direction générale du partenariat canadien vérifie l'admissibilité des organisations partenaires qui reçoivent un soutien et elle évalue la mesure dans laquelle leurs programmes reflètent les priorités et les objectifs de l'Agence. La Direction générale doit aussi évaluer les capacités financières et techniques des organisations partenaires de même que les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus du Programme. L'ACDI ne participe pas à la gestion quotidienne des activités des programmes ou des projets des partenaires. L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec ses partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.

L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec les partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.

14.96 Au cours de notre vérification, nous avons examiné un échantillon de sept accords relatifs à un programme de la division des organisations non gouvernementales du Programme d'envoi

Projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine

Un accord de contribution au sein de notre échantillon a été signé pour aider les Chinoises à faire respecter leurs droits aux termes de la Loi de 1992 sur la protection des droits et des intérêts des femmes de la République populaire de Chine. Nous avons constaté que ce projet contenait la plupart des éléments que nous attendons d'un accord de contribution bien géré.

Processus concurrentiel

L'ACDI a travaillé avec la Fédération panchinoise des femmes (FPF) pour établir dans un document de conception les objectifs et les principes fondamentaux du projet. Les deux parties ont accepté par écrit ces principes et ces objectifs en décembre 1995. Une demande de proposition, reflétant le concept du projet, a été préparée en vue de conclure un accord de contribution concurrentiel; le projet devait être assuré par un consortium d'organisations sans but lucratif. La demande de proposition a été envoyée à huit organisations chefs de file susceptibles de former le consortium. Trois consortiums composés ensemble des huit organisations ont fait une offre. Une équipe composée d'un gestionnaire de projet, d'un agent de négociation des marchés et d'un expert-conseil indépendant sur les questions juridiques a évalué les offres. L'ACDI a conclu l'accord de contribution avec le consortium ayant obtenu la note la plus élevée.

Accord de contribution

L'accord de contribution énonçait clairement les objectifs du projet, les résultats attendus, les éléments du projet, les activités générales et les responsabilités des divers partenaires. L'agence d'exécution canadienne et la FPF ont également signé un accord parallèle exposant les obligations financières et autres de chaque organisation en vue de la gestion conjointe du projet.

Durabilité

La conception et la mise en œuvre du projet tenaient compte des quatre conditions de durabilité des avantages. Le principal partenaire chinois, la FPF, a été trouvé à l'étape de conception du projet. La FPF a participé à la planification et à la conception du projet ainsi qu'à la mise en œuvre continue de celui-ci. La contribution financière de la FPF au projet a été décrite dans le Plan de gestion du projet; cette contribution a fait l'objet d'un suivi et de rapports semestriels à l'ACDI. Le projet prévoyait l'acquisition de compétences par le personnel du FPF chargé du projet afin que l'organisation se prépare à reprendre les activités du projet lorsque le financement de l'ACDI prendrait fin.

Exécution du projet et rapports

Les détails inclus dans l'accord de contribution et le Plan de gestion du projet ont permis à l'agence d'exécution canadienne et à la FPF de concentrer les activités de projet sur leurs objectifs. Le Plan de gestion du projet décrivait des résultats mesurables précis et des jalons clés pour chaque élément du projet. Ces jalons ont fait l'objet d'un suivi et d'améliorations dans chaque rapport semestriel à l'ACDI. De plus, on a produit un diagramme Gantt détaillé dans le plan de travail annuel de chaque activité. Ces précisions ont permis à l'agence d'exécution canadienne de s'adapter lorsque des retards se sont produits dans un élément ou un autre. Par exemple, quand l'élément diffusion de l'information a été retardé, l'agence d'exécution canadienne a été en mesure de réaffecter des ressources à l'élément formation du projet.

développement et environnement, églises, associations professionnelles et coopératives.

14.94 La Direction générale du partenariat canadien compte quatre programmes : envoi de volontaires, coopération industrielle, bourses et prix, et stages pour les jeunes. Notre examen de la Direction générale était centré sur le plus important de ses programmes, soit le Programme d'envoi de volontaires. Les organisations du Programme d'envoi de volontaires sont financées au moyen des fonds versés au Programme ou au projet. Les fonds versés au Programme sont renouvelables et permettent donc à l'organisation d'entreprendre des initiatives de développement sur une base plus large et continue. En général, les accords de programme ont une durée maximale de trois ans. Chaque programme comprend ordinairement un certain nombre de projets, allant de quelques-uns à plusieurs centaines. Les fonds versés au projet fournissent un soutien pour une seule initiative non renouvelable, d'une durée variant entre un et trois ans.

14.95 La Direction générale du partenariat canadien vérifie l'admissibilité des organisations partenaires qui reçoivent un soutien et elle évalue la mesure dans laquelle leurs programmes reflètent les priorités et les objectifs de l'Agence. La Direction générale doit aussi évaluer les capacités financières et techniques des organisations partenaires de même que les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus du Programme. L'ACDI ne participe pas à la gestion quotidienne des activités des programmes ou des projets des partenaires. L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec ses partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.

L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec les partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.

14.96 Au cours de notre vérification, nous avons examiné un échantillon de sept accords relatifs à un programme de la division des organisations non gouvernementales du Programme d'envoi

Projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine

Un accord de contribution au sein de notre échantillon a été signé pour aider les Chinoises à faire respecter leurs droits aux termes de la Loi de 1992 sur la protection des droits et des intérêts des femmes de la République populaire de Chine. Nous avons constaté que ce projet contenait la plupart des éléments que nous attendons d'un accord de contribution bien géré.

Processus concurrentiel

L'ACDI a travaillé avec la Fédération panchinoise des femmes (FPF) pour établir dans un document de conception les objectifs et les principes fondamentaux du projet. Les deux parties ont accepté par écrit ces principes et ces objectifs en décembre 1995. Une demande de proposition, reflétant le concept du projet, a été préparée en vue de conclure un accord de contribution concurrentiel; le projet devait être assuré par un consortium d'organisations sans but lucratif. La demande de proposition a été envoyée à huit organisations chefs de file susceptibles de former le consortium. Trois consortiums composés ensemble des huit organisations ont fait une offre. Une équipe composée d'un gestionnaire de projet, d'un agent de négociation des marchés et d'un expert-conseil indépendant sur les questions juridiques a évalué les offres. L'ACDI a conclu l'accord de contribution avec le consortium ayant obtenu la note la plus élevée.

Accord de contribution

L'accord de contribution énonçait clairement les objectifs du projet, les résultats attendus, les éléments du projet, les activités générales et les responsabilités des divers partenaires. L'agence d'exécution canadienne et la FPF ont également signé un accord parallèle exposant les obligations financières et autres de chaque organisation en vue de la gestion conjointe du projet.

Durabilité

La conception et la mise en œuvre du projet tenaient compte des quatre conditions de durabilité des avantages. Le principal partenaire chinois, la FPF, a été trouvé à l'étape de conception du projet. La FPF a participé à la planification et à la conception du projet ainsi qu'à la mise en œuvre continue de celui-ci. La contribution financière de la FPF au projet a été décrite dans le Plan de gestion du projet; cette contribution a fait l'objet d'un suivi et de rapports semestriels à l'ACDI. Le projet prévoyait l'acquisition de compétences par le personnel du FPF chargé du projet afin que l'organisation se prépare à reprendre les activités du projet lorsque le financement de l'ACDI prendrait fin.

Exécution du projet et rapports

Les détails inclus dans l'accord de contribution et le Plan de gestion du projet ont permis à l'agence d'exécution canadienne et à la FPF de concentrer les activités de projet sur leurs objectifs. Le Plan de gestion du projet décrivait des résultats mesurables précis et des jalons clés pour chaque élément du projet. Ces jalons ont fait l'objet d'un suivi et d'améliorations dans chaque rapport semestriel à l'ACDI. De plus, on a produit un diagramme Gantt détaillé dans le plan de travail annuel de chaque activité. Ces précisions ont permis à l'agence d'exécution canadienne de s'adapter lorsque des retards se sont produits dans un élément ou un autre. Par exemple, quand l'élément diffusion de l'information a été retardé, l'agence d'exécution canadienne a été en mesure de réaffecter des ressources à l'élément formation du projet.

de volontaires. Nous avons choisi les accords portant sur un ou plusieurs projets exécutés dans les six pays que nous avons visités. Tous les accords choisis avaient été conclus avec des organisations qui étaient partenaires de l'ACDI depuis plusieurs années.

14.97 Nous avons principalement tenté d'établir la mesure dans laquelle le cadre de contrôle de la Direction générale du partenariat canadien donne des résultats satisfaisants. Nous avons cerné quelques éléments clés du cadre de contrôle de la Direction générale, entre autres :

Les partenaires de programme de l'ACDI avaient de la difficulté à mesurer les conséquences des activités de leur programme.

- accords de subvention et de contribution en vertu desquels les partenaires de l'ACDI doivent présenter des rapports financiers intermédiaires, des rapports financiers annuels et des rapports narratifs annuels;

- examen des propositions de programme pluriannuel;

- examen annuel de la santé financière par l'Unité d'analyse des risques financiers;

- évaluations institutionnelles périodiques;

- dialogue continu avec les partenaires et visites sur place occasionnelles .

14.98 En ce qui concerne les accords que nous avons examinés, nous avons constaté que les rapports financiers et les états financiers annuels vérifiés étaient habituellement soumis comme demandé. La qualité de l'information fournie dans les rapports narratifs présentés par les organisations partenaires variait grandement. Deux des rapports que nous avons examinés décrivaient clairement les programmes ou les projets qui étaient financés et les sommes dépensées. Les autres rapports donnaient peu d'information précise sur ces secteurs clés. En l'absence de cette information, la Direction générale du partenariat canadien ne peut pas savoir quels sont les résultats atteints ni vérifier les déclarations à cet effet. En outre, dans les cas où des résultats étaient communiqués, on ne faisait pas le lien avec ceux qui étaient prévus. Pour améliorer l'information communiquée sur les résultats, la Direction générale a, en janvier 1999, demandé à ses gestionnaires de programme d'inclure dorénavant un cadre de planification de la gestion axée sur les résultats dans toutes les propositions de renouvellement de financement. En outre, un *Guide de la Direction générale du partenariat canadien sur la préparation du Rapport sur le rendement, à l'intention de ses partenaires au Canada et dans les pays en développement* a été publié en février 2000.

14.99 Nous avons constaté que l'évaluation annuelle des risques financiers avait été effectuée dans six des sept cas que nous avons examinés. Dans le dernier cas, l'évaluation faite pendant l'année précédant l'accord indiquait un risque faible. L'ACDI a reçu des états financiers vérifiés pour les sept accords du programme. À notre avis, les évaluations des risques financiers ont permis à l'ACDI d'obtenir une assurance adéquate de la santé financière de ses partenaires.

14.100 L'évaluation institutionnelle périodique a comme objectif principal de brosser un tableau de l'organisation, particulièrement en ce qui touche la gestion et l'administration. Selon le cadre de référence des évaluations institutionnelles, il n'est pas nécessaire d'évaluer si l'organisation a fait preuve d'efficience et d'efficacité pour obtenir des résultats en matière de développement. Cependant, les évaluations que nous avons examinées soulignent que les partenaires de programme de l'ACDI avaient de la difficulté à mesurer les conséquences des activités de leur programme. Dans de nombreux cas, cette incapacité était attribuable à l'absence de données de base. Par conséquent, les évaluations institutionnelles ne donnent à l'ACDI

qu'une information limitée sur l'efficacité avec laquelle les partenaires exécutent leur programme.

14.101 Les évaluations institutionnelles sont essentiellement un examen de l'organisation; elles font l'objet d'une approbation conjointe et sont réalisées par un tiers indépendant, en général au moment du renouvellement du programme. En vertu de la politique de l'ACDI, les gestionnaires de la Direction générale sont responsables de l'évaluation de la capacité des bénéficiaires de fournir une aide. Cependant, dans deux cas sur sept, des évaluations institutionnelles n'ont pas été faites avant le renouvellement du programme. Dans le cas des cinq accords de programme pour lesquels des évaluations institutionnelles avaient été faites, nous avons pu constater que les organisations partenaires avaient suivi les recommandations.

14.102 Nous avons observé que les agents de la Direction générale sont tenus d'examiner chaque proposition de programme avant de recommander le renouvellement du financement. Ces examens comprennent l'évaluation, par l'agent de programme, du rendement de l'institution au cours des 12 à 36 derniers mois. Pourtant, dans tous les accords que nous avons examinés sauf un, le financement approuvé par le ministre de 1996-1997 à 1998-1999 était fondé sur des niveaux historiques moins les compressions générales découlant des restrictions des dépenses gouvernementales. Dans le cas faisant exception, le financement accordé au partenaire a été réduit à la suite de l'évaluation du rendement effectuée par l'ACDI.

14.103 Nous avons aussi observé que, pour l'exercice 1998-1999, le ministre avait approuvé des coupures générales dans le financement de la plupart des partenaires de la Direction générale du partenariat canadien, mais qu'il avait accordé des augmentations à cinq organisations sur 27 à la suite des évaluations du rendement effectuées par l'ACDI.

14.104 Pour ce qui est des accords que nous avons examinés, le cadre de contrôle de l'ACDI lui donne une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires. En revanche, en ce qui concerne le programme et le projet, elle ne reçoit qu'une information limitée sur les résultats du développement. Comme il est indiqué au paragraphe 14.100, les évaluations institutionnelles de l'ACDI ont observé que les partenaires avaient une capacité limitée de fournir de

Une Malienne utilisant un moulin financé par l'ACDI. Auparavant, l'opération se faisait à la main, ce qui exigeait beaucoup plus de temps et d'efforts.

l'information sur le rendement en ce qui a trait aux conséquences de leurs programmes.

14.105 La Direction générale du partenariat canadien devrait poursuivre ses efforts pour obtenir une meilleure information sur le rendement de ses partenaires en ce qui concerne l'utilisation des fonds versés par l'ACDI et les résultats obtenus en matière de développement.

Réponse de l'Agence : *La Direction générale du partenariat canadien a récemment complété un Guide d'établissement de rapports à l'intention de ses partenaires, qui leur fournit une orientation quant à la nature et à la portée de l'information financière et sur le rendement requise par l'ACDI.*

Le Rapport sur le rendement présenté au Parlement doit contenir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien

14.106 Lors de notre vérification, nous avons examiné l'information sur le rendement des activités de la Direction générale du partenariat canadien fournie au Parlement dans le Rapport sur le rendement de 1998-1999 de l'ACDI. Nos observations sont semblables à celles que nous avions faites en 1998 concernant l'information sur le rendement des programmes géographiques contenue dans le Rapport sur le rendement de l'ACDI. L'information communiquée donne des exemples de réalisations sans donner de précisions sur les résultats attendus ou les ressources utilisées pour les atteindre. Lorsque les exemples portent sur plusieurs années, ils n'indiquent pas le nombre d'années.

14.107 Nous avons aussi examiné deux éléments d'information précis du Rapport sur le rendement afin d'en évaluer l'exactitude.

- Le rapport indiquait que, pour chaque dollar versé par la Direction générale au Programme d'envoi de volontaires en 1998-1999, les organisations partenaires avaient versé en moyenne 1,19 $. D'après notre examen, une proportion plus juste entre la contribution de l'ACDI et celle de ses partenaires aurait été de un dollar pour chaque 0,57 $.

- Le Rapport sur le rendement mentionnait aussi que 85 p. 100 des programmes et projets de la Direction générale avaient des chances d'atteindre ou d'excéder les résultats prévus. L'ACDI a fondé cette estimation sur les notations de résultats des agents du Programme d'envoi de volontaires. Nous avons certaines préoccupations quant à la qualité de l'information utilisée par les agents pour leurs estimations. Par exemple, quatre agents ont fondé leur estimation des progrès sur le montant du budget dépensé. L'examen de la documentation des sept accords de programme que nous avons vérifiés nous a permis de souscrire à seulement une des notations de résultats fournies par les agents de programme. Cela nous amène à conclure que la proportion de 85 p. 100 est exagérée.

14.108 L'ACDI devrait améliorer l'intégralité et l'exactitude de l'information sur la Direction générale du partenariat canadien dans son Rapport sur le rendement.

Réponse de l'Agence : *La Direction générale du partenariat canadien continuera d'améliorer les indicateurs et les statistiques présentés dans son Rapport sur le rendement afin d'assurer qu'ils soient plus pertinents et plus utiles pour le lecteur. La formation offerte au personnel de la Direction générale du partenariat canadien ainsi que l'expérience qu'il a acquise en matière de gestion axée sur les résultats permettront à la longue d'améliorer la qualité des rapports en ce qui a trait aux résultats atteints.*

Lacunes du nouveau système d'information de l'ACDI

14.109 Lorsqu'elle a mis en œuvre son nouveau Système de planification des ressources de l'entreprise, qui est un système d'information de gestion intégré, l'ACDI a conçu un module appelé « outil de gestion axée sur les résultats ». Les agents de projet introduisent régulièrement dans ce module l'information sur le projet destinée au Rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (RAEAP). Ce module constitue une amélioration, parce que même si l'information qui s'y trouve est essentiellement narrative, il intègre automatiquement des renseignements sur le cumul des dépenses du projet, tirés du module financier. Le nouveau module facilite aussi la compilation des rapports sommaires par champ de données — par exemple, un rapport établissant la liste de tous les projets qui présentent des problèmes graves et donnant une description narrative du problème. Les cadres supérieurs peuvent utiliser le module pour leur examen; celui-ci leur permet aussi d'avoir une vue d'ensemble des progrès d'un projet.

14.110 Toutefois, l'introduction du Système de planification des ressources de l'entreprise et du module outil de gestion axée sur les résultats n'a permis d'intégrer ni les données financières ni les données sur les marchés et sur le rendement servant à la gestion de projet. Afin de bien gérer les accords, les agents de projet ont besoin d'information afin de surveiller les détails des extrants et des activités et de les comparer aux plans de travail. Ils doivent aussi pouvoir faire correspondre les données sur les dépenses du projet avec d'autres données sur les extrants fournies par les agences d'exécution ou les surveillants. On peut trouver un exemple de ce type de rapport de projet dans le *Guide d'établissement du rapport de projet sur le rendement à l'intention des partenaires et des agents d'exécution canadiens* publié par l'ACDI en 1999.

14.111 Sur un budget total de 32 millions de dollars en 2000-2001 pour les technologies de l'information, l'ACDI a prévu 18 millions de dollars pour perfectionner son Système de planification des ressources de l'entreprise. Les documents de planification font état de l'outil de gestion axée sur les résultats, mais on n'a pas encore décidé comment les fonds seront utilisés. Pour le moment, on ne sait pas vraiment si les améliorations apportées permettront de fournir aux agents de projet des données détaillées sur les activités du projet et les résultats par rapport aux plans de travail, ou s'il sera possible de faire le lien entre ces données et les dépenses à ce niveau de détail. Par exemple, le logiciel permet d'utiliser un modèle de rapport à l'aide duquel les agences d'exécution canadiennes pourraient communiquer électroniquement l'information sur le rendement aux gestionnaires de projet de l'ACDI afin que ces derniers en fassent la saisie dans le système. Néanmoins, l'Agence n'a pas de plans précis pour mettre au point ce type de rapport.

L'introduction du Système de planification des ressources de l'entreprise et du module « outil de gestion axée sur les résultats » n'a pas encore permis d'intégrer les données financières et les données sur les marchés et le rendement servant à la gestion de projet.

Quelques problèmes de conformité dans les marchés de moins de 100 000 $

14.112 Au cours des exercices 1996-1997 à 1998-1999, l'ACDI a conclu environ 6 100 accords. De ce nombre, 5 300 avaient une valeur de moins de 100 000 $ et représentaient environ 10 p. 100 de la valeur monétaire totale de tous les accords. Environ les trois-quarts de ces accords de moins de 100 000 $ avaient une valeur initiale de moins de 25 000 $, qui est le seuil au-delà duquel il est normalement nécessaire de lancer un appel d'offres concurrentielles. Moins de 200 de ces accords ont été modifiés pour porter leur valeur à plus de 25 000 $.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

14.113 Il y a eu fractionnement de marché. Nos recherches ont porté sur les quelque 1 500 accords dont la valeur se situait entre 25 000 $ et 100 000 $. Nous avons examiné les cas possibles de fractionnement de marché. Cela se produit lorsqu'une organisation divise un marché plus gros en marchés plus petits et contourne ainsi les règlements ou les politiques sur les marchés. Nous avons analysé divers indicateurs possibles, par exemple plus d'un marché attribué au même fournisseur avec des dates qui se chevauchent ou qui sont semblables, ou plusieurs marchés du même montant attribués au même fournisseur. Nous avons ensuite sélectionné 13 marchés de services conclus avec quatre sociétés entre 1996-1997 et 1998-1999 afin de procéder à un examen plus approfondi. Dans neuf des 13 cas, nous avons conclu que le fractionnement de marché avait permis de contourner les exigences relatives aux appels d'offres de l'ALENA (voir la pièce 14.9).

14.114 Absence de conformité à la politique sur les marchés avec d'anciens fonctionnaires. Pendant notre vérification, nous nous sommes rendu compte que l'ACDI avait conclu dix marchés non concurrentiels avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite. Ces marchés n'étaient pas conformes au pouvoir délégué de l'Agence parce que cette dernière n'avait pas obtenu au préalable l'approbation du Conseil du Trésor, exigible pour les marchés non concurrentiels de plus de 25 000 $ conclus avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite.

14.115 À l'automne 1999, l'ACDI a découvert deux cas de violation de son pouvoir délégué. Il faut reconnaître que l'Agence a alors examiné sa base de données, laquelle contenait environ 3 000 demandes et marchés conclus avec des particuliers depuis avril 1997. Cet examen par l'ACDI a été rendu plus difficile du fait qu'il n'y avait pas de registre central ou ministériel identifiant les anciens fonctionnaires qui touchaient une pension de retraite ou avaient touché une prime d'encouragement au départ anticipé. L'ACDI a eu recours à la mémoire collective de sa Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs pour identifier ces anciens employés qui avaient conclu ultérieurement un marché avec elle. Toutefois, cette mémoire collective ne pouvait pas toujours identifier les anciens fonctionnaires d'autres ministères qui avaient conclu des marchés avec l'Agence. Suite à cet examen, l'ACDI a dressé une liste de 114 anciens employés dont les dossiers ont ultérieurement servi à préparer l'information contenue dans la présentation au Conseil du Trésor. Au total, dix cas ont été relevés.

Pièce 14.9

Fractionnements de marché non conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

La division de la formation permanente de l'ACDI avait besoin de services consultatifs pour offrir des cours d'informatique sur des logiciels utilisés par le personnel. En avril 1996, six sociétés ont été invitées à soumettre une proposition offrant des candidats pour assurer la formation. La société qui a obtenu le marché a offert les services de deux personnes pour un an au coût de 128 400 $. L'ACDI a séparé l'offre gagnante en deux marchés distincts de 64 200 $. Chaque marché a été prolongé au 31 mars 1998 et la valeur en a été modifiée pour être augmentée de 58 315 $. En avril 1998, cinq sociétés ont été invitées à présenter des propositions pour offrir la même formation. La même société a obtenu une fois de plus le marché pour offrir les services de deux personnes pour un an au coût de 123 264 $. Dans ce cas également, l'offre gagnante a été divisée en deux marchés distincts de 61 632 $. Les deux marchés ont été prolongés au 31 mars 2000 et leur valeur a été modifiée pour être augmentée de 57 673 $ et de 47 187 $, respectivement. Nous avons constaté que les marchés combinés dépassaient les seuils établis par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) tant pour 1996 (70 700 $) que pour 1998 (80 900 $). Le personnel des marchés de l'ACDI avait également examiné les marchés de 1998 et conclu qu'ils ne respectaient pas les exigences de l'ALENA.

14.113 Il y a eu fractionnement de marché. Nos recherches ont porté sur les quelque 1 500 accords dont la valeur se situait entre 25 000 $ et 100 000 $. Nous avons examiné les cas possibles de fractionnement de marché. Cela se produit lorsqu'une organisation divise un marché plus gros en marchés plus petits et contourne ainsi les règlements ou les politiques sur les marchés. Nous avons analysé divers indicateurs possibles, par exemple plus d'un marché attribué au même fournisseur avec des dates qui se chevauchent ou qui sont semblables, ou plusieurs marchés du même montant attribués au même fournisseur. Nous avons ensuite sélectionné 13 marchés de services conclus avec quatre sociétés entre 1996-1997 et 1998-1999 afin de procéder à un examen plus approfondi. Dans neuf des 13 cas, nous avons conclu que le fractionnement de marché avait permis de contourner les exigences relatives aux appels d'offres de l'ALENA (voir la pièce 14.9).

14.114 Absence de conformité à la politique sur les marchés avec d'anciens fonctionnaires. Pendant notre vérification, nous nous sommes rendu compte que l'ACDI avait conclu dix marchés non concurrentiels avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite. Ces marchés n'étaient pas conformes au pouvoir délégué de l'Agence parce que cette dernière n'avait pas obtenu au préalable l'approbation du Conseil du Trésor, exigible pour les marchés non concurrentiels de plus de 25 000 $ conclus avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite.

14.115 À l'automne 1999, l'ACDI a découvert deux cas de violation de son pouvoir délégué. Il faut reconnaître que l'Agence a alors examiné sa base de données, laquelle contenait environ 3 000 demandes et marchés conclus avec des particuliers depuis avril 1997. Cet examen par l'ACDI a été rendu plus difficile du fait qu'il n'y avait pas de registre central ou ministériel identifiant les anciens fonctionnaires qui touchaient une pension de retraite ou avaient touché une prime d'encouragement au départ anticipé. L'ACDI a eu recours à la mémoire collective de sa Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs pour identifier ces anciens employés qui avaient conclu ultérieurement un marché avec elle. Toutefois, cette mémoire collective ne pouvait pas toujours identifier les anciens fonctionnaires d'autres ministères qui avaient conclu des marchés avec l'Agence. Suite à cet examen, l'ACDI a dressé une liste de 114 anciens employés dont les dossiers ont ultérieurement servi à préparer l'information contenue dans la présentation au Conseil du Trésor. Au total, dix cas ont été relevés.

Pièce 14.9

Fractionnements de marché non conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

La division de la formation permanente de l'ACDI avait besoin de services consultatifs pour offrir des cours d'informatique sur des logiciels utilisés par le personnel. En avril 1996, six sociétés ont été invitées à soumettre une proposition offrant des candidats pour assurer la formation. La société qui a obtenu le marché a offert les services de deux personnes pour un an au coût de 128 400 $. L'ACDI a séparé l'offre gagnante en deux marchés distincts de 64 200 $. Chaque marché a été prolongé au 31 mars 1998 et la valeur en a été modifiée pour être augmentée de 58 315 $. En avril 1998, cinq sociétés ont été invitées à présenter des propositions pour offrir la même formation. La même société a obtenu une fois de plus le marché pour offrir les services de deux personnes pour un an au coût de 123 264 $. Dans ce cas également, l'offre gagnante a été divisée en deux marchés distincts de 61 632 $. Les deux marchés ont été prolongés au 31 mars 2000 et leur valeur a été modifiée pour être augmentée de 57 673 $ et de 47 187 $, respectivement. Nous avons constaté que les marchés combinés dépassaient les seuils établis par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) tant pour 1996 (70 700 $) que pour 1998 (80 900 $). Le personnel des marchés de l'ACDI avait également examiné les marchés de 1998 et conclu qu'ils ne respectaient pas les exigences de l'ALENA.

Trois marchés d'une valeur totale de 886 000 $ et portant sur une seule question administrative (non liée à l'aide) sont toujours en vigueur.

14.116 Comme nous nous intéressions particulièrement, dans le cadre de cette vérification, à des questions telles que les marchés non concurrentiels, la conformité aux autorisations et la diligence raisonnable, nous avons tout d'abord tenté d'établir comment cette situation s'était produite. Nous avons aussi examiné la pertinence des mesures prises pour obtenir du Conseil du Trésor l'approbation rétroactive de ces marchés et pour veiller à ce que le problème ne se reproduise pas.

14.117 Nous avons prêté une attention particulière aux trois marchés qui sont toujours en vigueur. En plus de la question de conformité relevée par l'ACDI, nous avons d'autres préoccupations :

- Nous avons constaté qu'une société avait déjà obtenu quatre autres marchés non concurrentiels pour les services du même individu. La valeur d'un de ces marchés, 46 700 $, dépassait aussi les limites du pouvoir délégué de l'ACDI, mais ce marché n'était pas inclus dans la présentation au Conseil du Trésor visant à obtenir l'autorisation rétroactive des marchés.

- Peu d'information a été fournie concernant le montant des honoraires. Dans deux cas, l'ACDI a accepté la raison donnée, soit que le montant correspondait à ce que paierait un client du secteur privé. Cependant, il n'y avait pas de documentation au dossier indiquant quels honoraires avaient été demandés à d'autres. Dans le troisième cas, l'agent de programme a autorisé un montant plus élevé que celui recommandé par la Direction de la gestion des marchés de l'ACDI; la raison invoquée était que si l'ancien employé n'avait pas pris sa retraite, il aurait probablement eu une promotion dans l'intervalle et aurait donc été rémunéré à un taux plus élevé.

- À notre avis, la documentation qui se trouve dans ces dossiers ne justifie pas adéquatement l'application d'une exception prévue au *Règlement sur les marchés de l'État* permettant de conclure un marché concurrentiel.

14.118 Depuis, l'ACDI a pris des mesures pour éviter que le problème se reproduise. Elle a entre autres diffusé un bulletin à tout le personnel pour lui rappeler la politique sur les marchés avec d'anciens fonctionnaires et la nécessité de faire remplir par le particulier ou l'entreprise un formulaire de déclaration dans lequel il faut préciser si l'individu est un ancien fonctionnaire qui touche une pension. Cette déclaration doit être conservée dans le dossier des marchés et la Division de la gestion des marchés doit en garder une copie.

14.119 Nous croyons que l'Agence doit aussi demander l'approbation du Conseil du Trésor pour le marché de plus de 25 000 $ non compris dans la présentation au Conseil du Trésor.

14.120 Les mesures prises par l'ACDI devraient éviter que cette situation se reproduise, mais uniquement si les exigences de la politique sont respectées.

Conclusion

14.121 L'ACDI s'est généralement conformée, pour la passation de ses marchés, au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Toutefois, les conditions régissant l'utilisation des accords de contribution sont très générales et permettent à l'ACDI de faire exception à ses procédures courantes. L'Agence a dévié de ses politiques ou lignes directrices internes en ayant souvent recours aux accords de contribution au lieu de marchés concurrentiels, pour des projets qui n'étaient pas des propositions spontanées mais des projets dont elle était le promoteur. Cet état de choses soulève aussi des questions quant à l'équité et à la transparence du processus utilisé par

L'ACDI s'est généralement conformée pour la passation de ses marchés, au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, mais elle a souvent dévié de ses politiques ou lignes directrices internes en ce qui a trait aux accords de contribution.

l'Agence pour la sélection des agences d'exécution de ses projets les plus importants.

14.122 Les processus utilisés par l'Agence pour la passation des marchés et les accords de contribution ne soutiennent pas encore suffisamment la gestion axée sur les résultats. Dans de nombreux cas, ces accords ne satisfont pas aux exigences de fonctionnement de l'ACDI. Les résultats attendus qui y sont mentionnés sont imprécis ou irréalistes, ou encore ne prévoient ni surveillance ni intervention lorsque des changements sont apportés aux hypothèses clés jugées essentielles au succès du projet.

14.123 Le cadre de contrôle de la division des organisations non gouvernementales du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien fournit une information adéquate sur la santé financière des partenaires de l'ACDI. Cependant, nous n'avons trouvé que peu d'information sur les projets financés et sur les résultats atteints. La qualité de l'information sur la Direction générale du partenariat canadien qui se trouve dans le Rapport sur le rendement présenté par l'Agence au Parlement doit être améliorée.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait comme objectifs de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution :

- sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques internes de l'Agence;
- sont équitables et transparents;
- satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

Étendue et méthode

La vérification a porté essentiellement sur la façon dont les directions générales des programmes géographiques de l'ACDI (à l'exception de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est) gèrent les marchés, les accords de contribution et les autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris pour la sélection des agents d'exécution canadiens qui mettent en oeuvre les projets.

La vérification a également porté sur le cadre de contrôle des accords du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien.

Nous avons effectué nos travaux à l'administration centrale de l'ACDI et examiné certains projets sur place. Nous avons examiné la documentation des projets et discuté avec les organisations partenaires locales chargées de mettre en œuvre les projets sélectionnés, avec les agents d'exécution canadiens et avec des représentants de l'Agence.

Échantillon de marchés et d'accords de contribution

Comme l'ACDI se sert de marchés, d'accords de contribution et d'autres types d'accords aux mêmes fins et qu'elle les gère de la même manière, nous avons inclus tous ces types d'accords dans notre plan d'échantillonnage.

Dans la population d'accords devant faire l'objet des tests, nous avons voulu inclure des accords qui avaient été conclus avant le Projet pilote sur la concurrence ouverte et après celui-ci. Nous avons inclus dans notre population des marchés et des accords de contribution signés par les directions générales des programmes géographiques ainsi que des subventions et des contributions signées par la Direction générale du partenariat canadien au cours de la période triennale allant du 1er avril 1996 au 31 mars 1999.

Plan d'échantillonnage

Dans les directions générales des programmes géographiques, les accords d'une valeur supérieure à 100 000 $ représentent plus de 90 p. 100 de la valeur totale de tous les accords. Pour exécuter notre vérification, nous avons élaboré un plan d'échantillonnage statistique des unités monétaires, portant sur l'examen des accords des directions générales des programmes géographiques (d'une valeur de 1,8 milliard de dollars) et des accords de la Direction générale du partenariat canadien (d'une valeur de 600 millions de dollars) signés au cours des exercices 1996-1997 à 1998-1999. Nous avons ainsi choisi 33 accords des directions générales des programmes géographiques, d'une valeur totale de 214 millions de dollars et sept accords de la Direction générale du partenariat canadien, dans six pays. Les pays choisis sont : l'Inde et la Chine pour l'Asie; le Pérou pour les Amériques; l'Égypte, le Cameroun et le Mali pour l'Afrique et le Proche-Orient. La sélection des pays reflète la valeur monétaire des accords conclus dans chaque région et les discussions tenues avec l'ACDI.

Pour tester la pertinence continue de nos constatations, nous avons également examiné un petit échantillon aléatoire distinct d'accords signés au cours de l'exercice 1999-2000, pour lequel nous n'avons pas fait de visite sur place.

Critères

Nos principales sources de critères étaient les vérifications précédentes du Bureau du vérificateur général, les directives du Conseil du Trésor et les lignes directrices de l'ACDI.

a. Critères généraux

- Le *Règlement sur les marchés de l'État*, les politiques du Conseil du Trésor et les politiques de l'ACDI doivent être respectés.
- Pour les accords de contribution et les marchés à fournisseur unique, il faut que l'examen et le contrôle sur la sélection des fournisseurs, la négociation des accords, la rédaction des conditions et la surveillance soient à tout le moins aussi rigoureux que pour les marchés concurrentiels.
- Dans la mesure du possible, les accords de contribution et les marchés doivent refléter, à tous les égards pertinents, les principes, la politique et le cadre de gestion axés sur les résultats.
- L'information tirée des rapports de surveillance du rendement et des examens doit être utilisée au besoin pour la prise de décisions et la prise de mesures correctives au sujet des projets.

b. Critères relatifs au processus de passation des marchés et d'octroi des accords de contribution

Planification

- Le plan du marché doit contenir une analyse des différentes possibilités pour le projet, la concurrence étant la norme. Pour les possibilités non concurrentielles, le choix doit être bien documenté, correspondre aux approbations du Conseil du Trésor et respecter le *Règlement sur les marchés de l'État*.

Conception

- L'énoncé des travaux doit être suffisamment clair pour qu'il puisse être traduit dans les marchés sous forme de produits à livrer.
- Les plans de marché du pays bénéficiaire et du fonds de contrepartie doivent respecter les objectifs du gouvernement et de l'ACDI en matière de marchés, à savoir la probité, l'équité et la transparence.

Sélection

- L'équipe responsable du marché doit posséder des connaissances techniques suffisantes pour établir une grille d'évaluation détaillée et se servir de cette grille pour évaluer les propositions.
- Les grilles d'évaluation doivent être suffisamment détaillées pour présenter les pondérations établies pour chaque élément évalué.
- La grille d'évaluation doit être conforme au cadre de référence.
- L'évaluation de la proposition de projet doit porter sur les méthodes utilisées par l'entrepreneur pour gérer les risques inhérents au projet et les risques externes.

Exécution et surveillance

- Les plans de mise en œuvre du projet doivent être conformes à l'énoncé des travaux contenu dans le contrat et au document d'approbation de projet; ils doivent aussi indiquer les étapes et les jalons pour obtenir les résultats.
- Le rendement du marché doit être surveillé et évalué par rapport aux conditions du marché. Les recours contractuels en cas de rendement inférieur aux normes doivent être appliqués.
- Les dossiers de projet et de marché doivent être présentés de façon standard et être bien tenus.

Rapport sur le rendement

- Les rapports annuels sur l'état d'avancement du projet doivent refléter fidèlement l'état d'avancement du projet et les résultats atteints.

Environnement

- Lorsqu'un élément du projet (biens ou travaux physiques) est susceptible d'avoir une influence sur l'environnement, il faut effectuer une évaluation environnementale pour déterminer les effets sur l'environnement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : John Hitchinson
Directeur : Paul Morse

Richard Brisebois
Lori Buck
Shannon Byrne
Derek Demonte
Bryan De Pape
Geneviève Fournier
Johane Garneau
Geneviève Hivon
Manfred Kuhnapfel
Raymond Kunce
Amipal Manchanda
Jacques Marquis
Barry Neilson
Barbara Vandernoot

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. John Hitchinson.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 15

Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
Nº de catalogue FA1-2000/2-15F
ISBN 0-662-85052-1

English copies also available

Chapitre 15

Santé Canada

La santé des Premières nations : suivi

Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	15-5
Introduction	15-7
La prestation des services de santé aux Premières nations pose encore un grand défi	15-7
Engagement du Ministère à s'améliorer	15-9
Objet du suivi	15-10
Observations et recommandations	15-10
Santé Canada n'a pas fait suffisamment de progrès pour combler les lacunes	15-10
Programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts	15-11
Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour mettre pleinement en oeuvre nos recommandations	15-11
La gestion des accords de contribution est encore faible	15-13
Transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités	15-14
Il faut améliorer la gestion de l'initiative de transfert	15-14
Le Ministère a sous-estimé le soutien dont les Premières nations avaient besoin	15-17
Services de santé non assurés	15-17
D'importantes préoccupations subsistent au sujet de la gestion des services de santé non assurés	15-17
Le système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits est maintenant entièrement opérationnel	15-18
Surveillance insuffisante des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments	15-18
Le succès rapide du protocole d'intervention directe sur la consommation de médicaments a été de courte durée	15-21
Travaux en cours pour s'attaquer aux problèmes de polytoxicomanie	15-22
Santé Canada a tardé à élaborer une stratégie appropriée de vérification des fournisseurs	15-23
On n'a effectué qu'un petit nombre des vérifications sur place exigées pour les fournisseurs	15-24
Autres problèmes liés au contrat de traitement des demandes de remboursement	15-25
La méthode fondée sur les besoins des prestations dentaires a donné lieu à des économies substantielles	15-26
On a réalisé peu de progrès afin d'améliorer l'efficience du transport pour des raisons de santé	15-26
La plupart des projets pilotes de transfert des services de santé non assurés n'ont pas été évalués	15-27
Nouvelles initiatives	15-28
Il faut porter attention à la surveillance des nouvelles initiatives	15-28
Conclusion	15-30
À propos du suivi	15-32

Page

Pièces

15.1	Indicateurs choisis de l'état de santé des Premières nations	15-7
15.2	Dépenses liées aux services de santé offerts aux Premières nations, 1995-1996 et 1998-1999	15-8
15.3	Dépenses liées aux services de santé non assurés, 1995-1996 et 1998-1999	15-10
15.4	Évaluation des accords de contribution	15-12
15.5	Analyse de l'accès des clients des services de santé non assurés aux médicaments prescrits	15-20
15.6	Initiatives de Santé Canada depuis la vérification de 1997	15-29

Annexe

Santé des Premières nations – suivi : évaluation globale des progrès réalisés 15-33

Santé Canada

La santé des Premières nations : suivi

Points saillants

15.1 Santé Canada a pris des mesures afin de donner suite à nos observations et à nos recommandations sur la santé des Premières nations (Rapport de 1997, chapitre 13). Nous craignons toutefois que le Ministère n'ait pas encore fait suffisamment de progrès pour régler nombre des problèmes cernés. Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

15.2 Nous avons constaté :

- que le système de traitement aux points de service, un mécanisme clé pour l'administration des prestations pharmaceutiques et le contrôle de l'utilisation des médicaments prescrits, est maintenant entièrement opérationnel. Ce système génère des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments pour aider les pharmaciens à décider s'il y a lieu de délivrer les ordonnances. Ainsi, un certain nombre d'ordonnances n'ont pas été remplies;
- qu'un processus de prédétermination des soins dentaires, mis en oeuvre à l'échelle nationale en 1997, a permis de réaliser des économies substantielles.

15.3 Cependant, nous avons observé :

- que la gestion des accords de contribution pour l'exécution des programmes de santé communautaire est encore faible;
- qu'il faut encore améliorer la gestion des ententes de transfert;
- que Santé Canada n'a pas suffisamment surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments, ni entrepris une analyse appropriée de l'efficacité des messages pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements.

Contexte et autres observations

15.4 Santé Canada offre des services de santé et d'autres services connexes à plus de 600 collectivités des Premières nations, principalement par l'entremise de programmes de santé communautaire (y compris ceux dont la responsabilité a été transférée aux collectivités) et du Programme des services de santé non assurés, qui rembourse des prestations comme les médicaments prescrits, les soins dentaires, le transport pour des raisons de santé et d'autres prestations. Ensemble, ces services représentaient des dépenses d'un peu plus d'un milliard de dollars en 1998-1999.

15.5 Notre vérification de 1997 nous a permis de constater que les dépenses liées au Programme des services de santé non assurés n'étaient pas bien gérées et, dans la plupart des cas, n'étaient pas bien contrôlées. Plus précisément, d'importantes lacunes dans la gestion des prestations pharmaceutiques permettaient aux clients de se procurer des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits. Nous avons pris connaissance de nombreux rapports faisant état de toxicomanie due aux médicaments prescrits et de décès liés à ceux-ci parmi les membres des Premières nations dans plusieurs provinces. Nous avons également relevé des lacunes dans la gestion des accords de contribution prévus pour l'exécution des programmes de santé communautaire ainsi que dans la gestion des ententes de transfert.

15.6 Notre suivi a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour s'assurer que les rapports exigés en vertu des accords de contribution distincts sont fournis. Nous avons aussi constaté que les rapports sur le

rendement du Ministère contiennent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.

15.7 Quant aux ententes de transfert, nous avons constaté que les plans de santé communautaire ne sont toujours pas mis à jour lors du renouvellement des ententes et que les exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations sont rarement respectées.

15.8 Le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un protocole de suivi auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels pour les cas laissant supposer l'éventualité d'un usage à mauvais escient de médicaments prescrits. Cette mesure a eu un effet positif; dans certaines régions, le nombre de personnes se procurant de grandes quantités de médicaments prescrits a commencé à décliner. Cependant, puisque la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite pour le Programme des services de santé non assurés, on a mis fin à cette mesure en mai 1999. Il y a encore des clients du Programme qui se procurent de grandes quantités de médicaments prescrits, et ces cas nécessitent un suivi.

15.9 Le Ministère a tardé à élaborer une stratégie de vérification fondée sur une évaluation appropriée des risques et à l'intégrer à son nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement des pharmaciens et des fournisseurs de soins dentaires. Il n'a pu également s'assurer que l'entrepreneur effectue les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées par le contrat. Nous avons constaté que peu de vérifications avaient été effectuées depuis décembre 1998 pour fournir l'assurance que les dépenses réclamées avaient été engagées aux fins visées.

15.10 Peu de progrès ont été réalisés pour améliorer l'efficience de l'administration des prestations de transport pour des raisons de santé.

Les réponses de Santé Canada à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère continue de prendre des mesures correctives en réponse à nos recommandations de 1997 et il a accepté de donner suite à nos deux nouvelles recommandations.

Introduction

15.11 En 1997, nous avons examiné la façon dont Santé Canada gérait les programmes de santé qu'il offrait aux Premières nations et aux Inuits. Ce chapitre fait le suivi des progrès du Ministère en vue de combler les lacunes relevées.

15.12 Il existe d'importantes différences entre l'état de santé des Premières nations et celui de l'ensemble de la population canadienne. Le document *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne*, publié en 1999 par le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population, note que la santé de la population des Premières nations se compare désavantageusement à celle de la population canadienne selon plusieurs indicateurs (voir la pièce 15.1). Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* fait observer que les problèmes de santé sont nombreux, graves et persistants, et que les maladies et problèmes touchant les Canadiens en général sont susceptibles de frapper plus gravement les Autochtones. L'Institut canadien d'information sur la santé fait remarquer, dans *Les soins de santé au Canada : Un premier rapport annuel*, que l'espérance de vie des Autochtones est beaucoup moins longue que celle de l'ensemble de la population canadienne. Il indique que cette grande différence traduit probablement le fait que la population autochtone est, de façon disproportionnée, plus susceptible de vivre dans la pauvreté et d'être sans emploi, moins éduquée et mal logée.

15.13 En mars 1999, le Canada comptait environ 672 000 Indiens de droit (ou inscrits) et Inuits reconnus, ce qui représente environ 2 p. 100 de la population canadienne. La population des Premières nations croît au rythme de trois pour cent par an, soit plus du double du taux de croissance de la population en général. Cette croissance exerce d'importantes pressions sur l'infrastructure actuelle de la prestation des services. Parmi les autres pressions exercées sur la prestation des services de santé aux Premières nations, on trouve l'augmentation des coûts des médicaments, l'incidence élevée de certaines maladies chroniques chez les Premières nations (comme le diabète et les maladies cardiovasculaires), la pénurie de personnel infirmier et les réformes provinciales des soins de santé.

La prestation des services de santé aux Premières nations pose encore un grand défi

15.14 Plusieurs administrations offrent des services de santé à la population des Premières nations, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral par le truchement de Santé Canada, et les administrations locales des Premières nations. Certaines provinces ont, contrairement à d'autres, inclus les Premières nations dans des programmes qui vont au-delà de la prestation de services de santé de base. Comme nous l'avons signalé en 1997, le gouvernement fédéral soutient que la prestation des services de santé aux Indiens inscrits et aux Inuits reconnus est fondée sur des politiques et non sur des obligations découlant de traités ou sur d'autres obligations juridiques.

Pièce 15.1

Indicateurs choisis de l'état de santé des Premières nations

- **Le taux de mortalité infantile est deux fois plus élevé au sein des collectivités des Premières nations que dans l'ensemble de la population canadienne.**
- **L'espérance de vie des Indiens inscrits s'avère inférieure de sept ans à celle de l'ensemble de la population canadienne.**
- **On rapporte que le taux de suicide parmi la population autochtone est de deux à sept fois plus élevé que celui de la population dans son ensemble.**
- **La prévalence de toutes les principales maladies chroniques déclarées volontairement est beaucoup plus forte au sein des collectivités autochtones qu'ailleurs et elle semble s'accroître.**

Source : *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne*, 1999

Introduction

15.11 En 1997, nous avons examiné la façon dont Santé Canada gérait les programmes de santé qu'il offrait aux Premières nations et aux Inuits. Ce chapitre fait le suivi des progrès du Ministère en vue de combler les lacunes relevées.

15.12 Il existe d'importantes différences entre l'état de santé des Premières nations et celui de l'ensemble de la population canadienne. Le document *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne*, publié en 1999 par le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population, note que la santé de la population des Premières nations se compare désavantageusement à celle de la population canadienne selon plusieurs indicateurs (voir la pièce 15.1). Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* fait observer que les problèmes de santé sont nombreux, graves et persistants, et que les maladies et problèmes touchant les Canadiens en général sont susceptibles de frapper plus gravement les Autochtones. L'Institut canadien d'information sur la santé fait remarquer, dans *Les soins de santé au Canada : Un premier rapport annuel*, que l'espérance de vie des Autochtones est beaucoup moins longue que celle de l'ensemble de la population canadienne. Il indique que cette grande différence traduit probablement le fait que la population autochtone est, de façon disproportionnée, plus susceptible de vivre dans la pauvreté et d'être sans emploi, moins éduquée et mal logée.

15.13 En mars 1999, le Canada comptait environ 672 000 Indiens de droit (ou inscrits) et Inuits reconnus, ce qui représente environ 2 p. 100 de la population canadienne. La population des Premières nations croît au rythme de trois pour cent par an, soit plus du double du taux de croissance de la population en général. Cette croissance exerce d'importantes pressions sur l'infrastructure actuelle de la prestation des services. Parmi les autres pressions exercées sur la prestation des services de santé aux Premières nations, on trouve l'augmentation des coûts des médicaments, l'incidence élevée de certaines maladies chroniques chez les Premières nations (comme le diabète et les maladies cardiovasculaires), la pénurie de personnel infirmier et les réformes provinciales des soins de santé.

La prestation des services de santé aux Premières nations pose encore un grand défi

15.14 Plusieurs administrations offrent des services de santé à la population des Premières nations, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral par le truchement de Santé Canada, et les administrations locales des Premières nations. Certaines provinces ont, contrairement à d'autres, inclus les Premières nations dans des programmes qui vont au-delà de la prestation de services de santé de base. Comme nous l'avons signalé en 1997, le gouvernement fédéral soutient que la prestation des services de santé aux Indiens inscrits et aux Inuits reconnus est fondée sur des politiques et non sur des obligations découlant de traités ou sur d'autres obligations juridiques.

- **Le taux de mortalité infantile est deux fois plus élevé au sein des collectivités des Premières nations que dans l'ensemble de la population canadienne.**
- **L'espérance de vie des Indiens inscrits s'avère inférieure de sept ans à celle de l'ensemble de la population canadienne.**
- **On rapporte que le taux de suicide parmi la population autochtone est de deux à sept fois plus élevé que celui de la population dans son ensemble.**
- **La prévalence de toutes les principales maladies chroniques déclarées volontairement est beaucoup plus forte au sein des collectivités autochtones qu'ailleurs et elle semble s'accroître.**

Pièce 15.1

Indicateurs choisis de l'état de santé des Premières nations

Source : *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne*, 1999

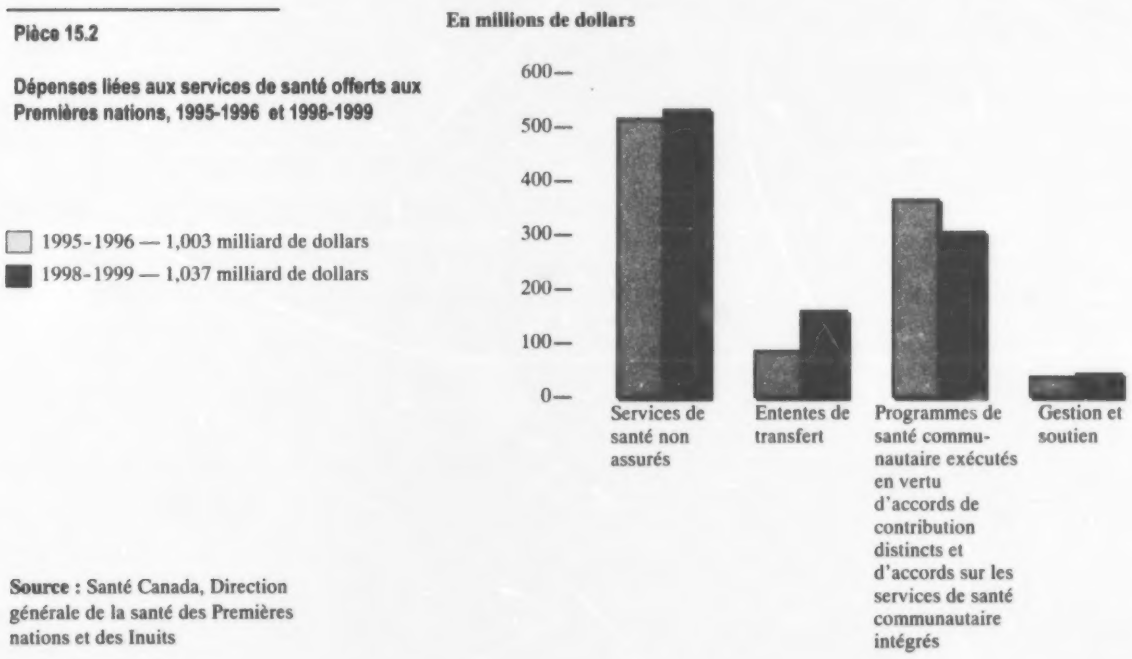
Cependant, la plupart des Premières nations estiment, de façon générale, que tous les services de santé nécessaires doivent leur être fournis en vertu de droits ancestraux ou de droits issus de traités et que, à ce titre, ces services représentent une obligation fiduciaire de la Couronne.

15.15 La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada (anciennement la Direction générale des services médicaux) offre des services de santé à plus de 600 collectivités des Premières nations. La Direction générale, dirigée par un sous-ministre adjoint, dispose d'un effectif d'un peu moins de 1 400 équivalents temps plein. L'administration centrale, à Ottawa, compte trois principales directions (Programmes de santé des Premières nations et des Inuits; Politique des programmes, Secrétariat du transfert et planification; Services de santé non assurés) et sept bureaux régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Pacifique).

15.16 L'énoncé de vision de la Direction générale affirme que les Premières nations et les Inuits exerceront en toute autonomie la prise en charge de leurs programmes et ressources en matière de santé dans un délai à déterminer de concert avec eux. L'objectif de la Direction générale est d'aider les Premières nations et les collectivités inuites à s'attaquer aux inégalités en matière de santé et aux menaces de maladie, à atteindre un niveau de santé comparable à celui des autres Canadiens vivant dans des endroits semblables et à assurer la disponibilité des services de santé ou l'accès à ces services. Les services de santé sont fournis principalement par l'entremise de programmes de santé communautaire (y compris ceux dont la responsabilité a été transférée aux collectivités) et le Programme des services de santé non assurés, qui rembourse les coûts des médicaments prescrits, des soins dentaires, du transport pour des raisons de santé et d'autres prestations. Les dépenses totales liées à ces services se chiffraient à un peu plus d'un milliard de dollars en 1998–1999 (voir la pièce 15.2).

Pièce 15.2

Dépenses liées aux services de santé offerts aux Premières nations, 1995-1996 et 1998-1999



Source : Santé Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits

15.17 Programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts et d'ententes de transfert. Les programmes de santé communautaire comprennent les programmes et les activités liés à la santé publique, à l'éducation en matière de santé, à la promotion de la santé, ainsi que les stratégies visant à régler des problèmes de santé particuliers, comme l'abus de l'alcool et des drogues.

15.18 Les mécanismes d'exécution des programmes de santé communautaire ont changé avec le temps. À l'origine, le Ministère offrait directement ces programmes. Maintenant, la plupart sont exécutés dans le cadre d'accords conclus avec des organisations des Premières nations. Le Ministère utilise trois types d'accords, qui offrent aux Premières nations des degrés divers de souplesse, de contrôle et de responsabilité pour la conception des programmes. Ce sont, par ordre croissant de souplesse, les accords de contribution distincts, les accords sur les services de santé communautaire intégrés et les ententes de transfert.

15.19 De plus en plus de Premières nations gèrent leurs propres programmes de santé en vertu d'ententes de transfert. La tendance actuelle à Santé Canada consiste à poursuivre ce transfert et à se retirer de la prestation directe des services de santé. En mars 1997, environ 27 p. 100 des Premières nations avaient signé une entente de transfert; en octobre 1999, cette proportion était passée à 44 p. 100. Le pourcentage de Premières nations ayant signé des accords de contribution a connu une baisse correspondante, soit de 60 p. 100 à 37 p. 100. En 1997, 13 p. 100 des Premières nations avaient conclu des accords intégrés et en 1999, 19 p. 100. En 1998–1999, les dépenses liées aux programmes de santé communautaire, en vertu d'accords, totalisaient environ 464 millions de dollars (voir la pièce 15.2).

15.20 Services de santé non assurés. Le Programme des services de santé non assurés englobe des prestations et des services de santé comme les prestations pharmaceutiques, dentaires, de transport pour des raisons de santé et autres. Ce programme vise à « fournir des services de santé non assurés aux membres des Premières nations et aux Inuits d'une manière qui : réponde à leurs besoins uniques en matière de santé; contribue à faire en sorte que l'état de santé général des membres des Premières nations et des Inuits soit comparable à celui de la population canadienne en général; soit viable du point de vue financier et administratif; facilite la prise en charge des responsabilités par les Premières nations et les Inuits au moment et au rythme qui leur conviennent ». En 1998–1999, les dépenses liées aux services de santé non assurés ont totalisé près de 532 millions de dollars (voir la pièce 15.3).

15.21 Conformément à l'engagement du gouvernement fédéral d'établir de nouvelles relations avec les Premières nations et les Inuits, le Ministère a adopté une approche axée sur le partenariat. Celle-ci permet aux Premières nations et aux Inuits de participer aux décisions sur les nouvelles initiatives liées au Programme, le financement et les changements requis. Le Ministère est d'avis que cette approche aide à accroître la participation des Premières nations et des Inuits et à faire en sorte que leurs opinions sont prises en compte dans les décisions finales.

Engagement du Ministère à s'améliorer

15.22 En 1997, nous avons relevé des lacunes dans la gestion des programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts, le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités et les services de santé non assurés. Nous avons formulé 12 recommandations; le Ministère était d'accord avec celles-ci et

En 1997, nous avons formulé 12 recommandations; le Ministère était d'accord avec celles-ci et s'était engagé à prendre des mesures correctives.

s'était engagé à prendre des mesures correctives.

15.23 Le Comité permanent des comptes publics a tenu, à la fin de 1997, une audience sur nos travaux de vérification. Le Comité s'est dit impatient de voir le Ministère respecter son engagement de prendre, en temps opportun, des mesures correctives globales. Il a de plus affirmé qu'il s'attendait à ce que les modifications donnent lieu à une meilleure gestion des services de santé et à l'amélioration de l'état de santé des membres des Premières nations. Dans son cinquième rapport, déposé en février 1998, le Comité a formulé dix recommandations. Dans sa réponse de juillet 1998 au Comité, Santé Canada a affirmé être résolu à améliorer, de façon continue, l'efficacité et l'efficience des programmes de santé destinés aux Premières nations et aux Inuits. Il a aussi fourni un plan d'action à jour, en réponse aux recommandations du Comité.

Objet du suivi

15.24 Le suivi a porté sur nos recommandations de 1997 et sur celles formulées par le Comité des comptes publics. Nous avons examiné les mesures et les engagements pris par le Ministère en réponse à notre vérification de 1997, y compris les progrès signalés au Comité des comptes publics et le rapport d'étape à jour qu'il nous a fourni en 1999. Nous avons aussi examiné plusieurs nouvelles initiatives lancées à l'aide de mécanismes de financement semblables à ceux d'autres programmes de santé communautaire. On trouvera d'autres détails sur le suivi à la fin du chapitre, sous la rubrique **À propos du suivi**.

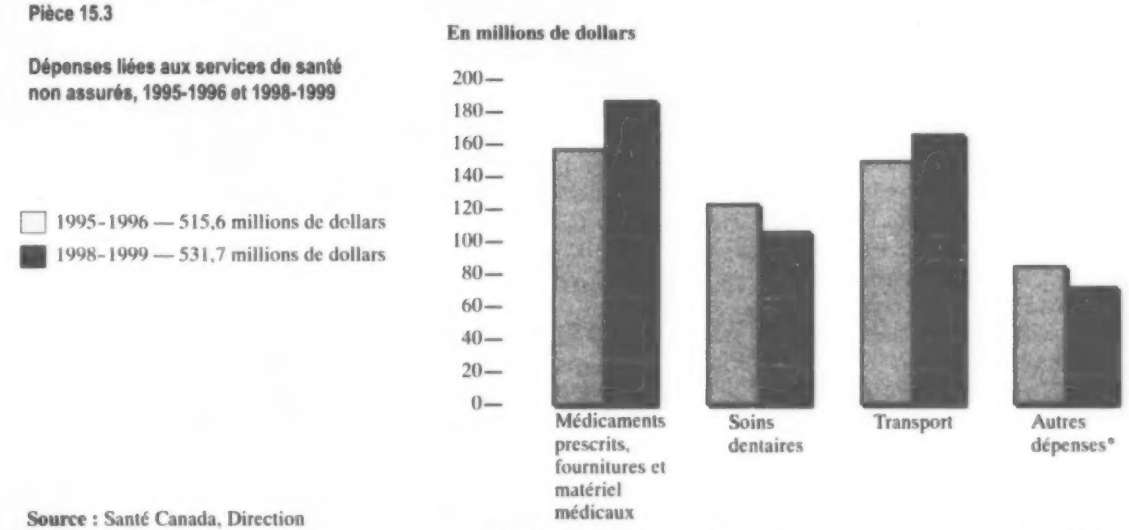
Observations et recommandations

Santé Canada n'a pas fait suffisamment de progrès pour combler les lacunes

15.25 Le Ministère a pris des mesures afin de donner suite à nos observations et à nos recommandations. Nous craignons toutefois que le Ministère n'ait pas encore fait suffisamment de progrès pour régler nombre des problèmes cernés en 1997. Une mise en oeuvre tardive et incomplète des mesures correctives a de graves conséquences pour la prestation des

Pièce 15.3

Dépenses liées aux services de santé non assurés, 1995-1996 et 1998-1999



Source : Santé Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits

* Ces dépenses comprennent les cotisations d'assurance-santé, les prestations de soins de la vue, d'autres soins de santé, la gestion et le soutien.

services de santé aux Premières nations. Notre évaluation globale des progrès réalisés par le Ministère est résumée à l'annexe.

Programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts

15.26 En 1997, nous avons constaté que la gestion ministérielle des accords de contribution distincts était faible. Les rapports exigés sur les programmes de santé communautaire n'étaient pas fournis, et le Ministère n'a pas effectué tout le suivi qu'il aurait dû faire auprès des Premières nations pour assurer l'accroissement de leur capacité à prendre en main leurs programmes de santé. Nous avons recommandé que le Ministère examine la structure des programmes de santé communautaire, clarifie les objectifs des programmes, s'assure d'avoir reçu les rapports exigés et travaille avec les Premières nations à l'amélioration de leurs rapports, de sorte qu'ils incluent de l'information sur les résultats obtenus. Le Comité des comptes publics a recommandé que le Ministère surveille les programmes de santé communautaire en conformité avec les politiques ministérielles et que cette surveillance soit fondée sur une évaluation approfondie des risques et ciblée en conséquence. Le Comité a aussi recommandé que Santé Canada fournisse, dans ses rapports annuels sur le rendement, de l'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris de l'information sur ses activités de surveillance et sur les résultats obtenus sur le plan de la santé. Le Ministère était d'accord avec ces recommandations.

15.27 Le Ministère s'est engagé à prendre des mesures pour réduire le chevauchement des programmes. Il a indiqué son intention d'élaborer des lignes directrices pour s'assurer que les objectifs et les activités à entreprendre sont clairement définis dans les accords. Il a affirmé qu'il ferait en sorte d'obtenir les rapports annuels et examinerait tous les rapports afin de déterminer toute mesure corrective nécessaire. Il a de plus indiqué qu'il mettrait en oeuvre de nouveaux mécanismes, comme le système automatisé des contributions, pour améliorer le suivi des rapports sur les activités.

Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour mettre pleinement en oeuvre nos recommandations

15.28 Chevauchement des programmes. Santé Canada a apporté des changements à son Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation, mais les autorisations pour les programmes exécutés en vertu d'accords de contribution n'ont pas changé. Notre examen de suivi de la documentation de 35 accords de contribution a révélé qu'il existe encore un certain chevauchement entre les objectifs des programmes. Le Ministère a lancé un projet qui permettra de déterminer les objectifs particuliers de chaque programme et réduira, à son avis, le chevauchement des objectifs des programmes. Les objectifs seront précisés et la façon d'exécuter les programmes changera au fil de la redéfinition des objectifs et des programmes de base. Ce projet offre la possibilité de réduire le chevauchement des objectifs des programmes. Au moment de notre vérification, toutefois, ces travaux n'étaient pas terminés et le chevauchement subsistait. La Direction générale devra s'assurer qu'une fois le projet terminé, les nouveaux objectifs seront reflétés dans les accords de contribution.

Une mise en oeuvre tardive et incomplète des mesures correctives a de graves conséquences pour la prestation des services de santé aux Premières nations.

15.29 Santé Canada devrait veiller à ce que sa structure de programmes reflète la façon dont les programmes de santé communautaire sont réellement exécutés.

Réponse du Ministère : *Acceptée. La structure de programmes a été modifiée*

afin de mieux refléter le mode de prestation des programmes et comporte maintenant une flexibilité suffisante pour permettre la réaffectation de crédits de programmes à d'autres domaines de la santé qui en ont plus besoin. En vertu de la structure de programmes et de l'initiative de transfert de programmes, on poursuivra les travaux en vue de parfaire et de définir davantage les programmes de base (obligatoires) et discrétionnaires afin de favoriser une bonne compréhension de la structure de programmes. Ces travaux sont menés conjointement avec les Premières nations et les Inuits.

15.30 Activités et objectifs clairs. Notre suivi a révélé que le Ministère travaille avec certaines Premières nations afin de les encourager à définir clairement les objectifs des programmes et les moyens de mesurer le taux de réussite. Du personnel ministériel travaille directement avec ces Premières nations dans le cadre de programmes particuliers. Toutefois, notre examen de 35 accords de contribution nous a permis de constater que dans plus de la moitié des cas, les programmes ne comprennent toujours pas d'activités et d'objectifs clairs, propres à la collectivité visée (voir la pièce 15.4). Dans de nombreux cas, les accords de contribution ne précisaient pas comment la collectivité pourrait s'y prendre pour savoir si les activités avaient réussi. Par ailleurs, le Ministère n'a pas encore élaboré de lignes directrices officielles pour aider les Premières nations à s'assurer que les accords comprennent des objectifs clairs.

15.31 Santé Canada devrait continuer à travailler avec les Premières nations pour veiller à ce que les accords de contribution précisent clairement les activités et les objectifs particuliers que les Premières nations entendent poursuivre et atteindre. Le Ministère devrait continuer à encourager les Premières nations à établir des moyens de mesurer le taux de réussite.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère est en train d'élaborer un compendium sur les programmes qui énoncera pour chaque programme les objectifs, les exigences de rapport et les indicateurs. Une fois terminé, le compendium constituera la base des objectifs et des activités des accords de contribution. Ce travail est effectué de concert avec les Premières nations et les Inuits.*

Pièce 15.4

Évaluation des accords de contribution

Programme	Accords comportant des activités et des objectifs clairs pour la collectivité visée		Accords accompagnés de rapports d'activités	
	Vérification de 1997	Suivi de 2000	Vérification de 1997	Suivi de 2000
Représentants en santé communautaire	15 %	28 %	39 %	41 %
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones	19 %	28 %	32 %	44 %
Grandir ensemble	59 %	61 %	32 %	71 %
Pour des collectivités en bonne santé	59 %	50 %	27 %	48 %
Pour tous les programmes	**38 %**	**42 %**	**33 %**	**51 %**

Note : Les observations de 1997 sont fondées sur une analyse des accords de contribution de 40 collectivités; les observations de 2000 sont fondées sur une analyse des accords de contribution de 35 collectivités.

afin de mieux refléter le mode de prestation des programmes et comporte maintenant une flexibilité suffisante pour permettre la réaffectation de crédits de programmes à d'autres domaines de la santé qui en ont plus besoin. En vertu de la structure de programmes et de l'initiative de transfert de programmes, on poursuivra les travaux en vue de parfaire et de définir davantage les programmes de base (obligatoires) et discrétionnaires afin de favoriser une bonne compréhension de la structure de programmes. Ces travaux sont menés conjointement avec les Premières nations et les Inuits.

15.30 Activités et objectifs clairs. Notre suivi a révélé que le Ministère travaille avec certaines Premières nations afin de les encourager à définir clairement les objectifs des programmes et les moyens de mesurer le taux de réussite. Du personnel ministériel travaille directement avec ces Premières nations dans le cadre de programmes particuliers. Toutefois, notre examen de 35 accords de contribution nous a permis de constater que dans plus de la moitié des cas, les programmes ne comprennent toujours pas d'activités et d'objectifs clairs, propres à la collectivité visée (voir la pièce 15.4). Dans de nombreux cas, les accords de contribution ne précisaient pas comment la collectivité pourrait s'y prendre pour savoir si les activités avaient réussi. Par ailleurs, le Ministère n'a pas encore élaboré de lignes directrices officielles pour aider les Premières nations à s'assurer que les accords comprennent des objectifs clairs.

15.31 Santé Canada devrait continuer à travailler avec les Premières nations pour veiller à ce que les accords de contribution précisent clairement les activités et les objectifs particuliers que les Premières nations entendent poursuivre et atteindre. Le Ministère devrait continuer à encourager les Premières nations à établir des moyens de mesurer le taux de réussite.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère est en train d'élaborer un compendium sur les programmes qui énoncera pour chaque programme les objectifs, les exigences de rapport et les indicateurs. Une fois terminé, le compendium constituera la base des objectifs et des activités des accords de contribution. Ce travail est effectué de concert avec les Premières nations et les Inuits.*

Pièce 15.4

Évaluation des accords de contribution

Programme	Accords comportant des activités et des objectifs clairs pour la collectivité visée		Accords accompagnés de rapports d'activités	
	Vérification de 1997	Suivi de 2000	Vérification de 1997	Suivi de 2000
Représentants en santé communautaire	15 %	28 %	39 %	41 %
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones	19 %	28 %	32 %	44 %
Grandir ensemble	59 %	61 %	32 %	71 %
Pour des collectivités en bonne santé	59 %	50 %	27 %	48 %
Pour tous les programmes	**38 %**	**42 %**	**33 %**	**51 %**

Note : Les observations de 1997 sont fondées sur une analyse des accords de contribution de 40 collectivités; les observations de 2000 sont fondées sur une analyse des accords de contribution de 35 collectivités.

15.32 Rapports d'activités. Nous avons constaté des améliorations encourageantes dans la présentation des rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution (voir la pièce 15.4). En 1997, nous avions constaté, au cours de notre examen d'un échantillon d'accords de contribution, que le Ministère avait reçu 33 p. 100 des rapports d'activités exigés. Notre examen de suivi de 35 accords de contribution a révélé que le Ministère a maintenant 51 p. 100 de ces rapports. Cette situation, toutefois, est due en grande partie à l'augmentation du nombre de rapports sur le programme Grandir ensemble. En effet, on a fourni des rapport d'activités pour 71 p. 100 des accords, contre 32 p. 100 en 1997. Il reste encore du chemin à faire avant que tous les rapports d'activités exigés soient terminés pour tous les programmes. Le succès du programme Grandir ensemble doit se répéter pour d'autres programmes. Nous avons aussi remarqué que Santé Canada a travaillé avec certaines Premières nations pour s'assurer que les rapports d'activités fournissent de l'information sur les résultats. Toutefois, les rapports sont encore principalement constitués de listes d'activités entreprises. Les Premières nations ont besoin d'un meilleur soutien de la Direction générale pour accroître leurs capacités de respecter leurs exigences de rapport en vertu de ces accords. De plus, la Direction générale reconnaît la nécessité d'un suivi systématique pour assurer la surveillance des accords.

15.33 Santé Canada devrait s'assurer de recevoir tous les rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution. Il devrait travailler étroitement avec les Premières nations à l'amélioration des rapports d'activités, afin qu'ils fournissent de l'information sur les résultats obtenus.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère oeuvre activement de concert avec les Premières nations afin d'élaborer et de mettre en oeuvre des outils pour améliorer les rapports sur les programmes et les taux d'achèvement. En même temps, le Ministère continuera de travailler avec les Premières nations pour trouver des façons d'améliorer les capacités afin de mieux s'assurer que toutes les communautés peuvent utiliser les outils de compte rendu et les données ainsi communiquées et qu'elles sont capables d'analyser l'incidence des activités sur les programmes de santé communautaire. Les exigences en matière de contrôle et de suivi seront incorporées dans le système national informatisé de contribution prévu afin de réglementer la perception des rapports d'activités.*

Nous avons constaté des améliorations encourageantes dans la présentation des rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution.

La gestion des accords de contribution est encore faible

15.34 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait pris des mesures pour améliorer la gestion des accords de contribution. Notre suivi a révélé que la surveillance des exigences de rapport par le Ministère est encore faible. Le système automatisé des contributions qui, selon le Ministère, devrait améliorer la surveillance des exigences de rapport par le repérage des rapports fournis, ne fonctionne que dans deux régions. Le Ministère reconnaît qu'il doit aider davantage les Premières nations à améliorer leur capacité de respecter les exigences de rapport requises en vertu des accords de contribution.

15.35 Les vérifications ministérielles internes des contributions ont confirmé la nécessité d'améliorer les rapports. Dans certains cas, ces vérifications ont aussi révélé la nécessité d'assurer le respect des politiques et des objectifs des programmes et la conformité des dépenses aux conditions des programmes.

15.36 Il semble que le Ministère soit devenu plus proactif dans la surveillance des accords de contribution. Dans deux cas, par exemple, il a interrompu les paiements jusqu'à ce qu'il reçoive les rapports exigés. Une région a amélioré

Le Ministère reconnaît qu'il doit aider davantage les Premières nations à améliorer leur capacité de respecter les exigences de rapport requises en vertu des accords de contribution.

son suivi des rapports exigés de chaque Première nation. Ce ne sont pas toutes les régions, toutefois, qui ont agi de la sorte.

15.37 Renseignements sur le rendement des programmes de santé communautaire. À l'exception d'une évaluation (1998) du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones, d'un examen (1999) du Programme de lutte contre la tuberculose et d'une évaluation (1999) du Programme des carrières de la santé pour Indiens et Inuits, on possède peu d'information, à l'échelle nationale, sur les résultats de chaque programme communautaire. Il est encore difficile d'attribuer des résultats à des programmes particuliers. Les récents rapports sur le rendement présentés au Parlement fournissent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.

Transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités

Il faut améliorer la gestion de l'initiative de transfert

15.38 En 1997, nous avions constaté que le Ministère avait établi un cadre de transfert approprié, mais ne l'avait pas mis en oeuvre intégralement, d'où certaines lacunes. Nous avons alors recommandé qu'il veille à ce que les Premières nations respectent les exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations requises en vertu des ententes de transfert et à ce que les plans de santé communautaire à jour répondent aux exigences de base et servent de fondement aux ententes de transfert initiales et renouvelées. Nous avons aussi recommandé que le Ministère fasse en sorte que les évaluations futures déterminent la mesure dans laquelle l'initiative de transfert a contribué à l'amélioration de la santé des Premières nations. Par ailleurs, le Comité des comptes publics a recommandé que Santé Canada surveille le transfert de l'exécution des programmes de santé communautaire aux Premières nations et travaille avec les collectivités pour s'assurer qu'elles respectent les conditions exposées dans le cadre de responsabilisation. Le Comité a aussi recommandé que le Ministère veille à ce que les exigences de vérification et d'évaluation de toutes les ententes de transfert soient satisfaites. Le Ministère était d'accord avec toutes ces recommandations.

15.39 En réponse à nos recommandations, le Ministère a mis à jour son guide sur le transfert, y compris les exigences concernant les plans de santé communautaire. De plus, il a révisé les lignes directrices relatives à la présentation de rapports et à la vérification, de manière à clarifier les exigences globales en matière de vérification des ententes de transfert. Il a aussi révisé les exigences relatives aux évaluations. Celles-ci doivent maintenant être effectuées pendant la quatrième année d'une entente quinquennale, afin de faciliter l'examen et la mise en oeuvre de nouvelles stratégies, s'il y a lieu. Ces évaluations servent de base aux négociations lors du renouvellement d'une entente de transfert. Le Ministère élabore en ce moment un nouveau cadre de responsabilisation qui, à son avis, conviendra à la prise en charge accrue des programmes de santé par un plus grand nombre de Premières nations, en vertu des ententes de transfert et de leur autonomie gouvernementale. Le Ministère a mentionné qu'une mise en oeuvre échelonnée du cadre commencera en 2001–2002, soit après avoir obtenu l'apport des Premières nations et les avoir consultées.

15.40 Plans de santé communautaire à jour. En 1997, nous avons observé que les trois quarts environ des ententes de transfert renouvelées qui ont fait l'objet de

notre examen se fondaient non sur des plans de santé communautaire à jour, mais sur des plans élaborés au début du processus de transfert, soit plus de cinq ans auparavant. Notre suivi a révélé que la situation n'avait pas changé. Nous avons examiné un échantillon de 13 ententes qui avaient été renouvelées pour une autre période depuis notre rapport de 1997. Notre analyse nous a permis de déterminer que neuf d'entre elles (69 p. 100) avaient été signées sans que des plans de santé communautaire à jour aient été établis.

15.41 Santé Canada devrait travailler plus étroitement avec les Premières nations pour faire en sorte que l'on établisse des plans de santé communautaire à jour respectant les exigences de base et que l'on se fonde sur ceux-ci lors de la signature des ententes de transfert initiales et du renouvellement de celles-ci.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère mettra sur pied un processus plus rigoureux qui permettra de s'assurer que les plans de santé communautaire sont présentés en temps plus opportun et mis à jour en fonction des changements dans les priorités de santé des communautés des Premières nations et, à tout le moins, que les plans de santé communautaire soient mis à jour avant le renouvellement des ententes de transfert.*

15.42 Vérifications. En 1997, nous avions constaté que le Ministère avait reçu, pour la plupart des ententes, un rapport de vérification annuel mais que très peu de ces documents portaient sur tous les aspects exigés par les lignes directrices ministérielles en matière de vérification intégrée. Celui-ci a subséquemment révisé les lignes directrices pour clarifier la nature et l'étendue des exigences globales en matière de vérification. Notre suivi a révélé que la plupart des Premières nations (70 p. 100) avaient soumis un rapport de vérification pour l'exercice 1998–1999. Ces rapports, toutefois, fournissaient des conclusions sur la fidélité des états financiers uniquement et non sur les engagements non financiers, tels que le respect des conditions de l'accord, comme l'exigent les lignes directrices.

15.43 Santé Canada devrait veiller au respect des exigences de vérification stipulées dans les ententes de transfert.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Les exigences de vérification ont été clarifiées. Le Ministère mettra sur pied un processus rigoureux de contrôle et de suivi afin de s'assurer de recevoir en temps opportun les rapports de vérification appropriés.*

15.44 Rapports annuels. En 1997, nous avons signalé que, même si la plupart des Premières nations avaient présenté des rapports annuels, le Ministère devait travailler avec celles-ci, comme il est précisé dans les ententes de transfert, à améliorer les méthodes de mesure des services fournis et des changements en matière de santé. Notre suivi n'a révélé aucune amélioration notable : moins des deux tiers des dossiers examinés comprenaient un rapport annuel pour l'exercice 1998–1999. De plus, les rapports étaient constitués surtout de listes d'activités entreprises et contenaient rarement des renseignements sur le rendement.

15.45 Santé Canada devrait continuer de travailler avec les Premières nations à améliorer les méthodes de mesure des services fournis et des changements escomptés en matière de santé. Ces mesures devraient être incluses dans les rapports annuels, et le Ministère devrait s'assurer que ces rapports sont fournis.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère continue de travailler à la définition de mesures et de résultats en tant qu'éléments d'un nouveau cadre de responsabilisation. Cependant, il est très difficile d'établir la corrélation directe entre les services fournis et les*

changements attendus sur le plan de l'état de santé, étant donné que les services de santé ne sont que l'un des facteurs déterminants de l'état de santé. Néanmoins, des indicateurs de santé sont en voie d'élaboration et seront incorporés dans les rapports appropriés au nombre des exigences de rapport des communautés. On ne connaîtra les incidences complètes de ces améliorations qu'après au moins cinq ans, vu la longueur de la période d'évaluation. On procède actuellement au parachèvement du cadre de responsabilisation, en partenariat avec l'Assemblée des Premières nations (APN) et l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC), en vue de favoriser le succès de sa mise en oeuvre sur une période de deux exercices financiers.

15.46 **Évaluations.** Le Ministère était d'accord avec notre recommandation voulant que les évaluations futures de l'initiative de transfert déterminent la mesure dans laquelle l'initiative a contribué à l'amélioration de la santé des Premières nations. Il a indiqué que les récentes améliorations relatives à la méthodologie et à la technologie l'aideraient à travailler avec les Premières nations à l'établissement de méthodes de mesure utiles et significatives. Le Comité des comptes publics s'était informé de l'éventualité que l'on réalise une évaluation nationale de l'initiative de transfert et que l'on établisse un cadre d'évaluation. Le Ministère a indiqué qu'à son avis, le fait d'accorder une plus grande importance aux évaluations communautaires permettrait d'obtenir une meilleure information sur la santé et ainsi de déterminer si l'état de santé s'est amélioré. Il a ajouté que la perspective nationale sur l'amélioration de l'état de santé découlerait d'un regroupement des évaluations communautaires de partout au pays.

15.47 Seulement deux des quatre ententes de transfert que nous avions examinées en 1997 avaient été évaluées selon les exigences des ententes de transfert. Lors de nos travaux de suivi, nous avons examiné la documentation de 14 ententes de transfert renouvelées depuis 1997. Six d'entre elles avaient été renouvelées sans que les évaluations aient été faites, contrairement à ce que prescrit le cadre de transfert du Ministère.

15.48 La qualité des huit évaluations effectuées variait, souvent à cause du manque d'objectifs clairs des programmes de santé et, par ailleurs, de la disponibilité limitée des données sur lesquelles fonder une analyse.

15.49 Le Ministère doit également relever le défi de faire en sorte que les Premières nations préparent en temps opportun les plans d'évaluation exigés en vertu du transfert. Le cadre de transfert prescrit que les Premières nations présentent des plans d'évaluation avant la fin de la première année de l'entente de transfert. Nous avons constaté qu'un peu plus du tiers des dossiers des ententes examinées comprenaient des plans d'évaluation, qui avaient parfois été présentés plus d'un an après le début de l'entente quinquennale. Pour assurer la collecte régulière des données appropriées, au cours de l'entente, il importe que ces plans d'évaluation soient terminés le plus tôt possible.

15.50 **Santé Canada devrait s'assurer que les Premières nations effectuent les évaluations exigées de l'atteinte des objectifs des programmes et que celles-ci déterminent à l'avenir la mesure dans laquelle l'initiative de transfert contribue à l'amélioration de la santé des Premières nations.**

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère établira une méthode plus opportune et plus rigoureuse afin de s'assurer de l'achèvement des évaluations communautaires par les communautés avant le renouvellement des ententes de transfert. Il est difficile de déterminer les améliorations apportées à la santé des Premières nations, étant donné que la prise en charge des services de santé*

communautaire par les Premières nations, laquelle constitue l'objectif de l'initiative de transfert, n'est pas le seul facteur contribuant à la santé des Premières nations. Les évaluations communautaires seront analysées et serviront de fondement à l'établissement d'une perspective nationale sur la façon dont le transfert, en tant qu'initiative, contribue à la santé des Premières nations.

Le Ministère a sous-estimé le soutien dont les Premières nations avaient besoin

15.51 Au cours des cinq dernières années, l'exécution des programmes de santé communautaire a connu un important changement de cap, passant de la conclusion d'accords de contribution au transfert de la responsabilité aux collectivités. Des changements à la structure de la Direction générale ont été apportés, notamment des réductions de l'effectif et des fermetures de zones. Bien que le budget de la Direction générale ait augmenté chaque année depuis 1992–1993, le nombre d'équivalents temps plein a généralement diminué. En 1992–1993, la Direction générale comptait 1 965 équivalents temps plein. En 1998–1999, ce nombre était de 1 263. Santé Canada reconnaît maintenant avoir peut-être sous-estimé le travail soutenu nécessaire pour assurer un soutien aux Premières nations lorsqu'elles concluent des ententes de transfert. Le Ministère se concentrait surtout sur l'exécution des programmes et reconnaît qu'il aurait pu s'appliquer davantage à garantir le respect des exigences de rapport. Il se rend compte aussi qu'il doit déployer plus d'efforts pour faire en sorte que les Premières nations possèdent les capacités et les outils pour gérer leurs programmes et faire rapport sur ceux-ci et, dans certains cas, qu'il doit poursuivre ces efforts pendant une période considérable.

Services de santé non assurés

D'importantes préoccupations subsistent au sujet de la gestion des services de santé non assurés

15.52 En 1997, nous avons constaté que les dépenses liées au Programme des services de santé non assurés n'étaient pas bien gérées et, dans la plupart des cas, n'étaient pas bien contrôlées. Des clients et des fournisseurs abusaient des avantages du Programme. Les systèmes et les méthodes de contrôle, y compris l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs, étaient inadéquats.

15.53 Nous avons aussi signalé, en 1997, que l'usage à mauvais escient des médicaments prescrits n'était pas unique aux Premières nations. Cependant, il avait de graves conséquences pour leur santé, bien que le Programme visait à l'améliorer. Nous avons pris connaissance de nombreux rapports faisant état, dans plusieurs provinces, de toxicomanie due à l'utilisation de médicaments prescrits et de décès liés à ceux-ci chez les membres des Premières nations, entre 1986 et 1996, et du fait qu'une région a signalé 42 décès liés à la consommation de ces médicaments entre 1986 et 1988.

15.54 De plus, nous avions observé, dans notre chapitre de 1997, qu'en « courant » les pharmacies et les médecins, les clients du Programme pouvaient obtenir des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits dans un court laps de temps, y compris des médicaments psychotropes. Le Ministère se préoccupait aussi du fait que certains médecins aient pu prescrire trop de médicaments psychotropes aux patients des Premières nations. Nous avons recommandé que Santé Canada s'assure que le système de traitement aux points de service, qu'il mettait en oeuvre pour les médicaments prescrits, facilite une intervention rapide dans les cas où l'utilisation de médicaments prescrits

Les exigences de rapport stipulées dans les ententes de transfert ne sont toujours pas respectées.

pourrait être inappropriée. Nous avons aussi recommandé qu'il rédige un protocole clair orientant les interventions et surveille étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement. Dans les cas où une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits serait constatée, nous avons recommandé que le Ministère exerce un suivi plus rigoureux auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels. Enfin, nous avons recommandé qu'il prenne les mesures appropriées pour améliorer la vérification des demandes de remboursement ainsi que les contrôles et les vérifications automatiques du système de traitement des demandes. Santé Canada était d'accord avec ces recommandations.

15.55 De même, le Comité des comptes publics a recommandé que le Ministère examine les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement et s'efforce de concevoir une mesure d'incitation à l'intention des pharmaciens qui n'exécutent pas les ordonnances lorsque des messages d'avertissement sont émis. Il a aussi recommandé que Santé Canada examine, en collaboration avec diverses administrations, la possibilité que soient modifiées les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée afin que le système de traitement aux points de service puisse fournir plus d'information sur les ordonnances récentes. Santé Canada était également d'accord avec ces recommandations.

Le système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits est maintenant entièrement opérationnel

15.56 Au moment de notre vérification de 1997, le Ministère mettait à l'essai un système de traitement aux points de service, un mécanisme clé pour l'administration des prestations pharmaceutiques et le contrôle de l'utilisation des médicaments prescrits. Le système devait être mis en oeuvre intégralement à l'automne de 1997. Cependant, le fonctionnement du système de traitement aux points de service dépendait de l'adhésion des pharmacies, qui a été beaucoup plus tardive que prévu. Le Ministère a indiqué que certaines associations pharmaceutiques hésitaient à adhérer au système. En mai 1998, seulement 60 p. 100 des pharmacies desservant les clients des Premières nations y étaient reliées.

15.57 Le 1er avril 2000, l'adhésion au système est devenue obligatoire et pratiquement toutes les pharmacies desservant des clients des service de santé non assurés y sont maintenant reliées. Le Ministère a conclu des accords avec trois organismes pharmaceutiques provinciaux, qui portent sur l'indemnisation des pharmaciens pour leurs services professionnels lorsqu'ils ne remplissent pas une ordonnance pour des raisons valables. Cependant, peu de pharmaciens se prévalent de cette disposition.

Surveillance insuffisante des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments

15.58 En 1997, nous avions noté que le système de traitement aux points de service, alors à l'essai, devrait fournir les dates des trois dernières ordonnances du client. Étant donné que le système ne donnerait pas la fiche complète des médicaments reçus par un client, ni de renseignements complets sur les médecins consultés, le Ministère avait affirmé son intention de renforcer les messages d'avertissement à l'intention des pharmaciens concernant la consommation de médicaments. Nous avions prévenu le Ministère qu'il devrait surveiller de près les cas où les pharmaciens ne tenaient pas compte des messages d'avertissement.

15.59 Dans sa forme actuelle, le système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits n'est pas conçu pour fournir de

l'information détaillée sur les ordonnances précédentes ou les médecins consultés, ni la date des trois dernières ordonnances du client. Les messages d'avertissement sont essentiellement les mêmes que ceux qui avaient été proposés. Lorsqu'un pharmacien entre les données détaillées d'une ordonnance dans un ordinateur, le système génère un des trois messages suivants : possibilité d'interaction médicamenteuse; médicament en double; médicament en double — autre pharmacie. Le pharmacien doit y répondre, soit en acceptant le message selon lequel la demande est rejetée, soit en l'ignorant et en délivrant l'ordonnance. Le système peut aussi générer deux messages « généraux » : traitement en double; traitement en double — autre pharmacie, permettant automatiquement aux pharmaciens de ne pas en tenir compte.

15.60 En 1999, près de sept millions de demandes de remboursement des pharmaciens ont été traitées. Les données fournies par l'entrepreneur responsable du traitement des données montrent que le système a émis des messages d'avertissement pour 297 693 demandes, soit environ 4,2 p. 100 de toutes les demandes. Les ordonnances n'ont pas été remplies dans 183 914 (61,8 p. 100) de ces cas, ce qui représente un total d'environ 5,3 millions de dollars non réclamés.

15.61 Les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement émis pour les 113 779 autres demandes. Elles ont donc donné lieu à un remboursement, dans le cadre du Programme, qui totalise environ trois millions de dollars. Le pharmacien doit entrer, dans le système, un code expliquant la raison pour laquelle il ne tient pas compte d'un message d'avertissement. Les raisons invoquées les plus courantes sont : le pharmacien a consulté le médecin prescripteur et rempli l'ordonnance telle que prescrite (42 p. 100); le client a fourni une bonne explication et l'ordonnance a été remplie telle que prescrite (25 p. 100); le pharmacien a mis en garde le client et rempli l'ordonnance telle que prescrite (16 p. 100); le pharmacien a consulté une autre source et rempli l'ordonnance telle que prescrite (11 p. 100).

15.62 Le Ministère n'a pas, cependant, bien surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments. Jusqu'au début de 2000, en fait, l'entrepreneur chargé du traitement des demandes n'avait fourni aucune information à la Direction générale sur la fréquence des messages d'avertissement émis ou ignorés. Depuis mars 2000, la Direction générale a commencé à analyser les données. Toutefois, cette analyse n'était pas suffisante pour nous permettre d'établir si les messages d'avertissement étaient efficaces, d'identifier les pharmaciens qui n'en tenaient pas compte, de déterminer s'il y avait lieu de le faire et si les ordonnances rejetées par certains pharmaciens avaient été exécutées par d'autres pharmaciens. Nous n'avons pu également déterminer comment les clients possédant un très grand nombre d'ordonnances passaient à travers les mailles du système et s'il y avait des raisons valables à cet effet.

L'analyse n'était pas suffisante pour nous permettre de déterminer si les messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments étaient efficaces.

15.63 Des clients peuvent encore se procurer de grandes quantités de médicaments prescrits. Bien que le Ministère ait mis en oeuvre un système de traitement aux points de service et quelques nouveaux contrôles, certains clients peuvent néanmoins encore se procurer des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits. Nous avons, d'après les critères utilisés par certains organismes provinciaux pour surveiller les médicaments prescrits, analysé les données du Ministère jusqu'au troisième trimestre de 1999–2000. Ces données montrent une réduction, dans certaines régions, du nombre de clients qui se rendent à plus de 3 pharmacies ou

qui obtiennent plus de 15 médicaments différents sur une période de 90 jours. Cependant, le nombre de clients faisant remplir au moins 50 ordonnances sur une période de 90 jours a augmenté dans la plupart des régions. Dans l'ensemble, les chiffres demeurent élevés (voir la pièce 15.5).

15.64 Santé Canada devrait surveiller plus étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments et entreprendre des analyses rigoureuses et continues pour évaluer l'efficacité des messages.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Certains délais ont retardé le début du contrat de traitement des demandes de remboursement liées aux Services de santé non assurés. Des délais dans la réception des rapports de l'entrepreneur ont retardé davantage la mise en oeuvre de la stratégie. Le Ministère utilise 19 indicateurs en regard desquels les pharmaciens sont ciblés. Depuis mars 2000, le Ministère utilise ce profil lors de la surveillance des cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages relatifs à l'utilisation des médicaments sur une base rétrospective de trois mois. De plus, les messages eux-mêmes seront sujets à révision et,*

Pièce 15.5

Analyse de l'accès des clients des services de santé non assurés aux médicaments prescrits

Région	Nombre de clients s'étant rendus à 3 pharmacies au moins			Nombre de clients ayant reçu plus de 15 médicaments différents			Nombre de clients ayant obtenu au moins 50 ordonnances		
	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999
Pacifique	1 931	1 836	1 745	107	126	118	97	137	158
Alberta	5 354	4 693	4 522	867	527	500	387	234	259
Saskatchewan	2 960	3 618	3 130	199	260	233	22	31	124
Manitoba	1 991	2 301	2 225	129	185	170	37	70	62
Ontario	1 728	1 743	1 600	121	145	121	63	97	124
Québec	373	486	496	39	96	54	84	227	254
Atlantique	678	367	359	137	48	48	20	14	17
Total	**15 015**	**15 044**	**14 077**	**1 599**	**1 387**	**1 244**	**710**	**810**	**996**

Notes:

1. En mars 1996, on comptait environ 620 000 clients admissibles et en mars 1999, environ 672 000.

2. Les critères suivants (pour une période de 90 jours) sont utilisés par certains organismes provinciaux pour cerner les cas à examiner :

- visite d'au moins trois pharmacies pour se procurer des médicaments prescrits
- obtention de plus de 15 médicaments prescrits différents
- obtention d'au moins 50 ordonnances

Source : Santé Canada

qui obtiennent plus de 15 médicaments différents sur une période de 90 jours. Cependant, le nombre de clients faisant remplir au moins 50 ordonnances sur une période de 90 jours a augmenté dans la plupart des régions. Dans l'ensemble, les chiffres demeurent élevés (voir la pièce 15.5).

15.64 Santé Canada devrait surveiller plus étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments et entreprendre des analyses rigoureuses et continues pour évaluer l'efficacité des messages.

***Réponse du Ministère** : Acceptée. Certains délais ont retardé le début du contrat de traitement des demandes de remboursement liées aux Services de santé non assurés. Des délais dans la réception des rapports de l'entrepreneur ont retardé davantage la mise en oeuvre de la stratégie. Le Ministère utilise 19 indicateurs en regard desquels les pharmaciens sont ciblés. Depuis mars 2000, le Ministère utilise ce profil lors de la surveillance des cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages relatifs à l'utilisation des médicaments sur une base rétrospective de trois mois. De plus, les messages eux-mêmes seront sujets à révision et,*

Pièce 15.5

Analyse de l'accès des clients des services de santé non assurés aux médicaments prescrits

Région	Nombre de clients s'étant rendus à 3 pharmacies au moins			Nombre de clients ayant reçu plus de 15 médicaments différents			Nombre de clients ayant obtenu au moins 50 ordonnances		
	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999	1er trimestre 1996	1er trimestre 1999	3e trimestre 1999
Pacifique	1 931	1 836	1 745	107	126	118	97	137	158
Alberta	5 354	4 693	4 522	867	527	500	387	234	259
Saskatchewan	2 960	3 618	3 130	199	260	233	22	31	124
Manitoba	1 991	2 301	2 225	129	185	170	37	70	62
Ontario	1 728	1 743	1 600	121	145	121	63	97	124
Québec	373	486	496	39	96	54	84	227	254
Atlantique	678	367	359	137	48	48	20	14	17
Total	**15 015**	**15 044**	**14 077**	**1 599**	**1 387**	**1 244**	**710**	**810**	**998**

Notes:

1. En mars 1996, on comptait environ 620 000 clients admissibles et en mars 1999, environ 672 000.

2. Les critères suivants (pour une période de 90 jours) sont utilisés par certains organismes provinciaux pour cerner les cas à examiner :

- visite d'au moins trois pharmacies pour se procurer des médicaments prescrits
- obtention de plus de 15 médicaments prescrits différents
- obtention d'au moins 50 ordonnances

Source : Santé Canada

conformément à la stratégie, seront changés, au besoin.

Le succès rapide du protocole d'intervention directe sur la consommation de médicaments a été de courte durée

15.65 En 1997, nous avons constaté que le Ministère tardait à intervenir dans les cas d'utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits. Il a, depuis, mis à jour et mis en oeuvre un protocole d'examen de la consommation de médicaments pour mieux relever et suivre les cas laissant supposer une utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits. Cette mesure, soit le suivi auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels, a eu un effet positif : d'après les données allant jusqu'au début de 1999, les régions de l'Alberta et de la Saskatchewan, en particulier, ont connu un déclin du nombre de cas où des personnes se procuraient de très grandes quantités de médicaments agissant sur le système nerveux central.

15.66 Comme la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite pour le Programme, la mesure a pris fin en mai 1999. Le Ministère a publié un protocole révisé où il est mentionné que l'utilisation à mauvais escient de prestations sera d'abord détectée grâce au système de traitement aux points de service (et aux messages d'avertissement générés par le système concernant la consommation de médicaments). Dans certaines régions, le nombre de cas de personnes qui se procurent de grandes quantités de médicaments agissant sur le système nerveux central a recommencé à grimper, et ces cas exigent un suivi.

15.67 Dans notre rapport de 1993, nous avions signalé que l'absence d'une loi habilitante particulière pour le Programme des services de santé non assurés avait laissé une lacune dans les définitions de l'objet, des résultats escomptés et des retombés des prestations du Programme. Nous avions alors recommandé que le Ministère cherche à obtenir du gouvernement le renouvellement du mandat pour clarifier l'autorisation de base, l'objet et l'objectif du Programme. Notre vérification de 1997 a révélé que le mandat général renouvelé définissait la nature du Programme, y compris ses objectifs et les principes le régissant. Toutefois, il ne traitait pas de la nécessité de préciser son autorisation. Il n'existe pas encore de loi particulière reconnaissant les services de santé non assurés.

15.68 Santé Canada étudie en ce moment des moyens de régler cette situation. Ces moyens comprennent la recommandation de lois et de règlements qui l'autoriseraient à utiliser les renseignements sur les clients aux fins de l'administration et de la gestion du Programme, et la continuité de l'inscription volontaire des clients (consentement signé, accordé une seule fois, permettant l'utilisation par les gestionnaires du Programme de renseignements personnels en matière de santé). Le moyen choisi par Santé Canada dépendra de l'issue de ses discussions avec les Premières nations.

15.69 Lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits, Santé Canada devrait continuer d'effectuer un suivi rigoureux auprès des clients des services de santé non assurés, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels. Santé Canada devrait s'assurer d'être en mesure de faire ce suivi.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère continuera de surveiller et de cibler les pharmaciens et les médecins par le biais de son initiative d'Examen de l'utilisation des médicaments (EUM). Le Ministère travaille de concert avec les Premières nations sur la question du consentement en rapport avec l'Examen de l'utilisation des médicaments. Une fois*

le consentement obtenu, l'Examen de l'utilisation des médicaments sera rétabli de façon intégrale.

15.70 Dans le cadre de notre suivi, nous avons demandé au Ministère de nous fournir l'information la plus récente sur les décès liés à la consommation de médicaments prescrits. Celui-ci nous a transmis de l'information provenant d'une seule région et, de surcroît, n'allant que jusqu'à la fin de 1997. Nous croyons que le Ministère doit recueillir systématiquement ces données dans toutes les régions, afin de les utiliser pour évaluer l'usage à mauvais escient de médicaments prescrits et les problèmes de toxicomanie.

15.71 Santé Canada devrait recueillir systématiquement des données dans toutes les régions sur les décès de membres des Premières nations liés à la consommation de médicaments prescrits.

Réponse du Ministère : *Les données sont recueillies par les bureaux provinciaux et territoriaux des statistiques de l'état civil et peuvent ou non fournir suffisamment d'information en rapport avec les Premières nations et les Inuits. Le Ministère convient de passer en revue l'information provinciale-territoriale afin de déterminer si elle est disponible, et il explorera la possibilité d'intégrer l'information disponible dans les comparaisons régionales et nationales. Le Ministère restera en liaison avec les provinces et les territoires en ce qui a trait aux décès liés à l'usage des médicaments sur ordonnance.*

Travaux en cours pour s'attaquer aux problèmes de polytoxicomanie

15.72 En 1997, nous avons recommandé que le Ministère s'inspire de ses stratégies existantes pour régler le problème mixte de l'abus de médicaments prescrits et de l'abus de solvants et d'alcool, ainsi que pour accroître ses efforts, dans le cadre des programmes de santé communautaire, en ce qui concerne la prévention, la sensibilisation de la population et le traitement de la toxicomanie engendrée par la consommation de médicaments prescrits.

15.73 Le Ministère reconnaît que la polytoxicomanie est un problème systémique, à long terme et complexe. Il a élaboré un programme national d'éducation sur l'utilisation à bon et à mauvais escient des médicaments prescrits. Le Ministère travaille en ce moment avec les centres de traitement du Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et des drogues chez les Autochtones à définir les complexités du problème. Le personnel de ces centres reçoit de la formation sur le traitement de la polytoxicomanie. Il faut déployer des efforts continus pour regrouper les programmes de santé communautaire afin de traiter la polytoxicomanie.

15.74 Santé Canada devrait continuer à s'inspirer de ses stratégies existantes pour régler le problème mixte de l'abus de médicaments prescrits et de l'abus de solvants et d'alcool, ainsi que pour accroître ses efforts, dans le cadre des programmes de santé communautaire, en ce qui concerne la prévention, la sensibilisation de la population et le traitement de la toxicomanie due à la consommation de médicaments prescrits.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Les travaux se poursuivent au sein des communautés des Premières nations et des Inuits en vue de les sensibiliser aux problèmes liés à l'usage à mauvais escient des médicaments sur ordonnance et d'assurer une utilisation appropriée des médicaments sur ordonnance. Deux vidéos éducatifs ont été produits et distribués à toutes les communautés des Premières nations et des Inuits. Suite à la réaction positive aux vidéos, d'autres activités de prévention et de promotion sont en cours. Au nombre de celles-ci, l'élaboration d'outils pour faciliter les discussions au niveau communautaire concernant l'usage*

à mauvais escient des médicaments sur ordonnance, la télédiffusion de messages d'intérêt public à la fin de l'automne 2000 ou au début de 2001, et des profils communautaires d'utilisation de médicaments qui permettront aux professionnels de la santé de préciser et d'aborder les questions potentielles liées à l'usage à bon ou à mauvais escient des médicaments sur ordonnance. De plus, le Ministère a ciblé les centres du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) pour traiter de façon bien précise des questions de toxicomanies multiples ou de dépendance croisée. Il convient de continuer à s'inspirer des stratégies et des programmes existants pour assurer l'adoption d'une approche uniforme au problème combiné d'abus de médicaments d'ordonnance, de solvants et d'alcool. Le Ministère veillera à ce que le matériel de prévention et de promotion et l'éducation communautaire abordent la question du problème combiné.

Santé Canada a tardé à élaborer une stratégie appropriée de vérification des fournisseurs

15.75 En 1997, nous avons relevé d'importants risques associés au Programme des services de santé non assurés. Nous avons constaté des lacunes dans les contrôles et les vérifications automatiques du système de traitement des demandes et souligné la nécessité d'améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs. Nous avons, en particulier, constaté que les vérifications sur place des fournisseurs n'offraient pas un degré raisonnable d'assurance que les dépenses avaient été effectuées aux fins visées. La stratégie de vérification n'était pas fondée sur une évaluation appropriée des risques, et les vérifications visaient principalement un petit nombre de fournisseurs dont le nombre de transactions était élevé. De plus, nous avons recommandé que le Ministère précise et applique l'exigence du contrat selon laquelle l'entrepreneur doit effectuer la vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires. Le Ministère était d'accord et il a indiqué que des améliorations avaient été apportées aux clauses de vérification contenues dans le nouveau contrat de traitement des demandes.

15.76 Le nouveau contrat de traitement des demandes a été signé le 16 octobre 1997 et les services de traitement des demandes devaient commencer le 1er décembre 1998. Cette signature a donné au Ministère l'occasion de préciser les exigences qui combleraient certaines des lacunes relevées lors de notre vérification de 1997. Notre suivi, toutefois, a révélé qu'un certain nombre de ces lacunes n'avaient pas encore été comblées.

15.77 L'entrepreneur a proposé une approche de vérification globale, qui comprenait l'application de critères d'établissement du profil de vérification des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires et 60 vérifications annuelles sur place de pharmacies et de fournisseurs de soins dentaires, ainsi que l'examen des demandes de remboursement, appelé vérification en ligne du lendemain, qui répondrait à des critères précis. De plus, le Ministère a établi que la prédétermination des soins dentaires (décrite aux paragraphes 15.90 et 15.91) constituait un important volet de la réduction des risques associés aux prestations dentaires.

15.78 Le Ministère a avisé le Comité des comptes publics, dans une lettre datée du 12 février 1998, que les clauses de vérification du nouveau contrat de traitement des demandes avaient été améliorées. Le 30 avril 1998, le président du Comité a demandé de l'information détaillée sur le nouveau contrat, notamment le nombre de vérifications des fournisseurs à effectuer et la façon dont elles le seraient; les mesures qui seraient prises pour faire en sorte que les

fournisseurs respectent les exigences en matière de vérification; comment les conditions exposées dans le nouveau contrat fourniraient l'assurance que les dépenses sont engagées aux fins visées; si la stratégie de vérification en vertu du nouveau contrat se fonderait sur une évaluation appropriée des risques.

15.79 Le Ministère a répondu, en mai 1998, qu'il avait conclu un marché avec un cabinet d'experts-conseils national pour l'aider à élaborer un plan en vue d'améliorer sa capacité de vérification. Le plan devrait fournir des lignes directrices sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie de vérification fondée sur l'évaluation des risques, la délimitation de l'étendue des vérifications et leur réalisation. Le cabinet a terminé son examen en novembre 1998. Celui-ci a relevé d'importants écarts entre ce que devait livrer le nouvel entrepreneur responsable du traitement des demandes et ce qui était exigé pour régler convenablement les questions liées au Programme des services de santé non assurés.

Il y a un important écart entre l'étendue de la vérification et le risque global associé au Programme.

15.80 Le cabinet d'experts-conseils a conclu qu'en raison des restrictions du contrat et du mandat de l'entrepreneur, le nombre global d'activités de vérification convenu entre l'entrepreneur et le Ministère ne permettrait pas d'atteindre les buts et les objectifs du Ministère ni de régler les questions soulevées par le vérificateur général. Le cabinet a indiqué qu'il existait un important écart entre l'étendue de la vérification et le risque global associé au Programme et que le contrat ne favorisait pas l'augmentation des activités de vérification pour réduire ce risque au minimum.

15.81 En réponse aux recommandations du cabinet d'experts-conseils, la Direction générale a décidé, en octobre 1999, de former, au dernier trimestre de 1999–2000, une équipe de gestion des risques. Au premier trimestre de 2000–2001, l'équipe déterminerait les risques associés au Programme et au deuxième trimestre, elle élaborerait et mettrait en oeuvre des méthodes de contrôle des risques.

On n'a effectué qu'un petit nombre des vérifications sur place exigées pour les fournisseurs

15.82 Environ 7 000 pharmacies et 22 000 fournisseurs de soins dentaires desservent les clients des Premières nations. Chaque année, l'entrepreneur doit effectuer au moins 60 vérifications sur place de pharmacies et 60 vérifications sur place de fournisseurs de soins dentaires. Bien que le cabinet d'experts-conseils ait conclu que l'étendue de la vérification n'était pas suffisante, nous avons constaté, dans notre suivi, que le Ministère ne s'était pas assuré que l'entrepreneur respectait l'exigence existante. Seulement 29 vérifications sur place ont été effectuées en 1998–1999 et 24 autres, en 1999–2000. On a vérifié sur place un seul fournisseur de soins dentaires au cours des deux derniers exercices. Santé Canada a indiqué qu'il s'attendait à ce que l'entrepreneur rattrape le retard dans les vérifications sur place d'ici la fin de l'exercice 2000–2001.

15.83 Outre des vérifications de routine des fournisseurs, quelques enquêtes sur des pratiques que l'on soupçonne d'être frauduleuses ont été entreprises, de concert avec la Direction de la vérification interne du Ministère. Ces enquêtes ont récemment conduit à deux condamnations. Plusieurs autres enquêtes sont en cours.

15.84 Depuis décembre 1998, l'entrepreneur effectue des vérifications en ligne du lendemain, le jour suivant la présentation d'une demande de remboursement. Les vérifications portent sur un échantillon de demandes dépassant un montant maximal prescrit afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une enquête. Nous notons que ce montant dépasse largement la valeur moyenne d'une demande de

remboursement d'un pharmacien. Des quelque 7 millions de demandes de remboursement des pharmaciens présentées en 1999, environ 150 000, ou 2,2 p. 100, dépassaient la limite autorisée. De celles-ci, l'entrepreneur en a examiné quelque 12 000, ou 8 p. 100, soit seulement 0,2 p. 100 de toutes les demandes présentées en 1999. Le Ministère a indiqué qu'un total d'environ 159 000 $ avait été recouvré grâce à cette procédure. Il s'agit d'un volet important de la stratégie de vérification, mais compte tenu de l'étendue limitée, il importe de mettre pleinement en oeuvre les autres volets de la stratégie de vérification.

Autres problèmes liés au contrat de traitement des demandes de remboursement

15.85 Non-respect des exigences de rapport. Dans le cadre de ses obligations contractuelles, l'entrepreneur doit produire une série de rapports mensuels et trimestriels sur les activités liées aux prestations pharmaceutiques (p. ex. listes de toutes les demandes ayant été modifiées et retournées, ainsi que des montants recouvrés à la suite des vérifications automatiques), afin que le Ministère puisse surveiller le rendement de l'entrepreneur. Cependant, bien que le Ministère en ait fait la demande, l'entrepreneur n'a remis aucun de ces rapports en 1999. Les premiers rapports n'ont été fournis qu'à partir de janvier 2000. À ce jour, la Direction générale a retenu un total d'environ 1,6 million de dollars en versements mensuels destinés à l'entrepreneur, car celui-ci n'avait pas respecté ses obligations contractuelles.

15.86 En 1997, nous avons relevé des problèmes relativement aux vérifications automatiques servant à déceler les demandes en double. Lors de nos travaux de suivi, nous avons constaté que ces problèmes avaient été réglés et cela nous a encouragés. Selon un rapport ministériel de 1999, les vérifications automatiques ont empêché le remboursement en double de près de 100 000 demandes, ce qui représente un montant total de 3,1 millions de dollars.

15.87 Nous avions remarqué, dans notre rapport de 1997, que l'entrepreneur n'avait suivi aucune des procédures pour confirmer que les clients des services de santé non assurés avaient reçu les prestations pour lesquelles des demandes de remboursement avaient été soumises. Notre suivi a révélé que l'entrepreneur avait intégré une procédure à son programme de vérifications sur place des pharmacies pour confirmer que les clients avaient reçu des prestations. Toutefois, il n'assurait pas le suivi des cas où le client n'envoyait aucune confirmation. Nous croyons qu'il est nécessaire d'assurer le suivi de tels cas et d'obtenir les confirmations des clients à une plus grande échelle.

15.88 Nous avions aussi constaté, en 1997, que l'on ne vérifiait pas automatiquement le champ du système identifiant le médecin prescripteur et que n'importe quelle donnée que l'on y entrait était acceptée. Ainsi, le Ministère se trouvait dans l'impossibilité de détecter les « personnes qui courent les médecins », c'est-à-dire qui consultent plusieurs médecins afin d'obtenir un grand nombre d'ordonnances. Le Ministère n'a pas encore réglé ce problème. À l'heure actuelle, il travaille en collaboration avec des associations pharmaceutiques à encourager les pharmaciens à remplir correctement le champ d'identification du prescripteur. De plus, il a commencé à repérer les pharmaciens qui ne remplissent pas correctement ce champ et il a affirmé qu'il prendra des mesures, dès juillet 2000, pour recouvrer les fonds pour les demandes dont l'identification du prescripteur est incorrecte.

15.89 Santé Canada devrait appliquer les exigences du contrat selon lesquelles l'entrepreneur doit mener une vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires,

et faire rapport. Le Ministère devrait continuer à prendre des mesures pour améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs.

Réponse du Ministère : *Acceptée. L'élaboration et la mise en oeuvre intégrale de la stratégie de vérification ont été plus longues que prévu. Le Ministère continue d'appliquer les exigences contractuelles. Il a retenu environ 1,6 million de dollars en paiements mensuels à l'entrepreneur en raison du non-respect de ses obligations contractuelles. L'entrepreneur complétera au cours de 2000–2001 les vérifications qui devaient l'être depuis 1998. Le processus de prédétermination des soins dentaires permet d'assurer que presque toutes les demandes de remboursement de soins dentaires de plus de 600 $ sont examinées en regard des antécédents dentaires de chacun des clients. Un Comité de gestion des risques permet d'assurer que la stratégie de vérification est examinée sur une base périodique. Comme il a été souligné auparavant, l'élaboration de la stratégie de vérification intégrale a été plus longue que prévu, mais sa pleine mise en oeuvre se fera d'ici l'automne 2000. À ce moment-là, la stratégie globale et entièrement mise en oeuvre ira bien au-delà des normes actuelles de gestion des prestations du secteur privé. Le Ministère s'est engagé à améliorer continuellement la stratégie de vérification.*

La prédétermination des prestations dentaires a réduit les services superflus et les coûts du Programme.

La méthode fondée sur les besoins des prestations dentaires a donné lieu à des économies substantielles

15.90 En 1997, nous avons signalé que, en réponse aux préoccupations concernant la prestation de services superflus par des fournisseurs de soins dentaires, le Ministère mettait à l'essai un processus de prédétermination, qui exige une approbation préalable et un plan de traitement pour la prestation de services dentaires au-delà d'un montant maximal prescrit. La prédétermination a été mise en oeuvre à l'échelle nationale à la fin de 1997 en tant que méthode fondée sur les besoins de la prestation des soins dentaires. Le Ministère a estimé que la prédétermination, combinée aux changements au barème des prestations, réduirait de 15 p. 100 les frais dentaires en 1996–1997.

15.91 La prédétermination a permis au Ministère de prendre des mesures pour réduire les services superflus. Tout traitement dépassant le montant prescrit de 600 $ et/ou comprenant des procédures choisies doit être revu par un dentiste régional avant d'être commencé. En 1999, le Ministère a examiné près de 200 000 plans de traitement. Il affirme que la prédétermination a permis de réduire les services superflus et les coûts du Programme et qu'elle a donné lieu à des économies substantielles En effet, les frais dentaires ont été réduits de 15,4 p. 100 en 1996–1997. En 1995–1996, avant l'introduction de la méthode, les dépenses en soins dentaires dépassaient 123 millions de dollars. En 1998–1999, ces dépenses étaient passées à un peu plus de 106 millions de dollars, alors que la population desservie avait augmenté de près de 8 p. 100.

On a réalisé peu de progrès afin d'améliorer l'efficience du transport pour des raisons de santé

15.92 En 1997, nous avons recommandé que le Ministère établisse des critères clairs et des normes minimales en matière de prestations de transport pour des raisons de santé. Nous avons aussi mentionné qu'il devait entreprendre des vérifications des dépenses de transport pour des raisons de santé, fondées sur une évaluation des risques.

15.93 De concert avec les Premières nations, le Ministère a commencé à clarifier les critères et à élaborer des normes minimales pour les prestations de transport pour des raisons de santé. Il tente aussi d'apaiser les critiques selon

lesquelles les Premières nations ne sont pas traitées de façon uniforme d'une région à l'autre. Toutefois, il n'a pas encore mis à jour les directives nationales en matière de transport.

15.94 Environ 54 p. 100 des dépenses liées au transport médical sont administrées par les collectivités des Premières nations, en vertu d'accords de contribution qui feront l'objet de vérifications ministérielles. Le reste des dépenses, soit 46 p. 100, est administré par les bureaux régionaux de la Direction générale, les paiements étant versés directement aux fournisseurs par le Ministère. Bien que nous ayons noté un meilleur suivi et un plus grand nombre d'approbations préalables de certaines catégories de transport dans certaines régions, le Ministère n'a effectué aucune vérification des dépenses de transport remboursées directement aux fournisseurs.

15.95 En mars 1999, on a effectué un examen interne du programme de transport pour des raisons de santé dans une région. Selon les conclusions de l'examen, la gestion du programme dans cette région laisse à désirer dans l'ensemble. L'examen a fait ressortir des problèmes majeurs à plusieurs égards : lacunes dans la gestion de l'utilisation des taxis ou des véhicules à contrat; utilisation des ambulances terrestres à d'autres fins que des urgences; contrôle médiocre de l'approvisionnement en carburant; peu ou point d'information sur l'utilisation et les coûts du programme de transport pour des raisons de santé. De plus, l'examen a révélé que les dépenses du programme n'étaient pas fondées sur les besoins, mais plutôt, dans de nombreux cas, sur l'utilisation. Ainsi, plus une collectivité dépensait aux fins du transport médical, plus elle recevait de fonds.

15.96 La région a subséquemment élaboré un modèle de transport fondé sur les besoins pour établir le profil des besoins véritables de chaque Première nation en la matière. Le Ministère a fixé au printemps 2001 le délai de mise en oeuvre nationale du modèle de transport fondé sur les besoins.

15.97 Santé Canada devrait établir, sans tarder, des critères clairs et des normes minimales en matière de prestations de transport pour des raisons de santé. Il devrait aussi entreprendre la vérification des dépenses de transport pour des raisons de santé, fondée sur une évaluation des risques.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Afin d'assurer un meilleur contrôle du transport des malades, un examen de la directive sur le transport est en voie de réalisation de concert avec les Premières nations et les Inuits, ainsi que l'élaboration d'un système d'information pour appuyer le ciblage et la vérification. Cinquante-quatre pour cent des coûts du transport pour des raisons médicales sont principalement gérés en vertu d'accords de contribution conclus avec les Premières nations, lesquels doivent faire l'objet d'une vérification dans le cadre des exigences prévues en matière de vérification du Ministère. Le Ministère effectuera une vérification des dépenses directes liées au transport des malades qui reposera sur l'évaluation des risques, le rapport coût-efficacité et les profils de contrôle.*

La plupart des projets pilotes de transfert des services de santé non assurés n'ont pas été évalués

15.98 En 1994, Santé Canada a obtenu une autorisation de cinq ans d'aller de l'avant avec les projets pilotes de transfert des services de santé non assurés. Ces projets devaient être réalisés de concert avec les Premières nations et collectivités inuites intéressées. Les projets avaient pour objectifs fondamentaux de mettre à l'essai diverses méthodes de gestion et de prestation, d'améliorer l'efficience et l'efficacité du Programme et de faciliter la participation des Premières nations et des Inuits au Programme, ainsi que leur

contrôle de celui-ci. Les projets pilotes devaient durer deux ans, éventuellement trois. On devait effectuer une évaluation intérimaire de chaque projet après la première année et une évaluation finale, au terme de chaque projet. À la fin de l'exercice pilote, une évaluation globale de son efficacité devait être réalisée, y compris une évaluation des objectifs, des répercussions et des effets.

15.99 Santé Canada a approuvé 16 projets pilotes, la plupart portant sur les prestations de transport mais aussi sur les prestations pharmaceutiques, dentaires et de soins de la vue. Jusqu'à maintenant, seulement cinq des projets ont été évalués et aucune évaluation globale de l'efficacité de l'exercice pilote n'a été effectuée. L'autorisation initiale pour ces projets étant venue à échéance, le Ministère a demandé l'approbation du Conseil du Trésor pour la prolonger.

15.100 Santé Canada devrait s'assurer que l'on effectue une évaluation de chacun des projets pilotes de transfert des services de santé non assurés ainsi qu'une évaluation globale de l'exercice pilote.

Réponse du Ministère : *Acceptée. Le Ministère a terminé une évaluation de cinq des projets pilotes en guise de test préliminaire de l'outil d'évaluation. L'essai préliminaire a révélé la nécessité de développer davantage l'outil. Cette mise au point est en cours et le Ministère a rencontré toutes les communautés qui entreprennent les projets pilotes, en vue de discuter de l'outil d'évaluation et des évaluations prochaines. Dès que tous les projets auront été évalués, on procédera à une évaluation globale de l'expérience pilote.*

Nouvelles initiatives

Il faut porter attention à la surveillance des nouvelles initiatives

15.101 En réponse à nos préoccupations de 1997 au sujet du manque de clarté des objectifs, Santé Canada a mentionné que les nouveaux programmes auraient des exigences claires en matière de responsabilisation et de rapports sur le rendement. Le Ministère a lancé un certain nombre de nouveaux programmes et initiatives depuis notre vérification de 1997 (voir la pièce 15.6). Il s'agit d'importantes initiatives qui offrent la possibilité de combler des lacunes considérables dans les programmes de santé destinés aux Premières nations.

15.102 Étant donné que ces initiatives en sont à leur début, nous avons examiné leur structure et les premières étapes de leur mise en oeuvre. Nous avons constaté que le Ministère prend des mesures pour assurer la clarté de leurs objectifs et de leur structure de responsabilisation, et que l'on accorde de l'importance à la mesure des résultats. À titre d'exemple, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves comprend un cadre national d'évaluation et le Programme de soins à domicile et en milieu communautaire a un cadre de responsabilisation. Toutefois, notre examen des dossiers a révélé qu'il manquait des rapports parmi ceux exigés en vertu des divers accords de contribution. Tout comme c'est le cas pour les autres programmes de santé communautaire, il importe d'accorder toute l'attention nécessaire à la surveillance des accords de contribution conclus pour ces nouvelles initiatives, afin d'assurer le respect des exigences.

15.103 Système d'information sur la santé des Premières nations. Le système vise à fournir une base de données épidémiologiques afin d'appuyer l'exécution des programmes, l'établissement des priorités, ainsi que la planification et l'évaluation dans chaque collectivité. Treize sous-systèmes sont disponibles et fournissent des données sur un large éventail de domaines, allant de l'immunisation aux maladies chroniques. Santé Canada s'affaire à fournir les systèmes et la formation nécessaire à toute

Pièce 15.6

Initiatives de Santé Canada depuis la vérification de 1997

Initiative	Objectif global et financement	Progrès en date du 31 mars 2000	Mécanisme de prestation	Cadre de responsabilisation et volet évaluation
Système d'information sur la santé des Premières nations • financement supplémentaire annoncé dans le Budget de 1999	• améliorer la gestion des services de santé au sein des collectivités des Premières nations par l'introduction d'un premier système global d'information sur la santé communautaire • 23 millions de dollars sur 4 ans et ensuite 20 millions de dollars par an	• mise en oeuvre rapide • système installé chez 265 Premières nations	• Santé Canada fournit l'infrastructure et la formation • accords de contribution avec les Premières nations pour l'entrée des données	• cadre d'évaluation en place
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves • annoncé par le ministre de la Santé en octobre 1998	• appuyer les stratégies de développement de la petite enfance, conçues et gérées par les Premières nations • 100 millions de dollars sur 4 ans et ensuite 25 millions de dollars par an	• mise en oeuvre rapide • 156 projets financés et 47 évaluations effectuées des besoins des Premières nations	• accords de contribution avec les Premières nations	• cadre d'évaluation national établi
Programme de soins à domicile et en milieu communautaire • annoncé dans le Budget de 1999	• fournir des soins améliorés aux aînés, aux personnes handicapées, aux malades chroniques et aux personnes nécessitant des services de soins actifs à court terme • 62 millions de dollars sur 2 ans et ensuite 90 millions de dollars par an	• mise en oeuvre rapide • plus de 400 Premières nations participantes	• accords de contribution avec les Premières nations	• cadre de responsabilisation terminé, cadre d'évaluation en suspens
Initiative sur le diabète chez les Autochtones • annoncée dans le Budget de 1999 et lancée par le ministre de la Santé en novembre 1999	• réduire l'incidence du diabète et ses complications chez les Premières nations et les collectivités inuites • 58 millions sur 5 ans	• phase de planification	• accords de contribution avec les Premières nations	• à élaborer

Première nation se montrant intéressée à adhérer au système.

15.104 Au pays, la mise en oeuvre du système vient de débuter. Jusqu'ici, la plupart des Premières nations participantes n'entrent des données que dans le sous-système sur l'immunisation. Il sera difficile d'harmoniser les divers besoins des Premières nations et de créer un système permettant la collecte de données comparables pour faciliter l'élaboration éventuelle d'un programme complet de surveillance de la santé des Premières nations. Une des tâches cruciales de Santé Canada sera de rassembler les parties pour en assurer la réalisation et de déterminer les données obligatoires à recueillir s'il y a lieu. Le Ministère travaille en ce moment avec les Premières nations et les provinces à l'élaboration de normes et de protocoles uniformes de collecte et de communication de données pour en assurer la comparabilité avec d'autres administrations. Le Ministère reconnaît aussi l'importance de lier les systèmes entre eux.

Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

15.105 Initiative sur le diabète chez les Autochtones. En 1997, le Ministère a réalisé une étude qui comprenait l'estimation préliminaire des coûts des soins de santé destinés aux membres des Premières nations qui sont atteints de diabète. L'étude a relevé que la prévalence du diabète et le taux de mortalité étaient plus élevés chez les Premières nations que dans l'ensemble de la population. Elle a souligné l'importance d'établir des politiques visant à réduire la prévalence du diabète par la prévention primaire et à traiter les personnes diagnostiquées pour minimiser les effets des complications. En novembre 1999, le Ministère a annoncé son Initiative sur le diabète chez les Autochtones, dont l'objectif est de réduire l'incidence du diabète et ses complications chez les Premières nations et les collectivités inuites. Au moment de notre vérification, on n'avait pas encore établi de cadre d'évaluation. Cette initiative porte sur une maladie très grave, et il est important qu'elle soit mise en oeuvre de façon efficace pour que les travaux entrepris contribuent à l'atteinte de ses objectifs.

Conclusion

15.106 Les mesures prises par Santé Canada en réponse à notre vérification de 1997 de la santé des Premières nations n'ont pas répondu de manière satisfaisante à nos observations et à nos recommandations, ni à celles du Comité des comptes publics. Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

15.107 La gestion des accords de contribution distincts prévus pour l'exécution des programmes de santé communautaire est encore faible. On a réalisé peu de progrès afin de réduire le chevauchement des programmes et d'assurer la clarté de leurs objectifs et la présentation des rapports exigés. Le Ministère doit assumer ses responsabilités de façon à aider les Premières nations à établir des programmes et des services qui puissent améliorer leur santé.

15.108 Il faut encore améliorer la gestion des ententes de transfert. Une surveillance étroite est indispensable pour assurer la préparation de plans de santé communautaire à jour et le respect des exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations. Ces mesures sont requises non seulement pour permettre aux Premières nations et au Ministère de respecter leurs obligations redditionnelles, mais aussi pour améliorer les programmes et les services.

15.109 Nous sommes toujours très préoccupés par la gestion des services de santé non assurés. Bien qu'un système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits soit en place, le Ministère doit suffisamment surveiller les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement

concernant la consommation de médicaments. Il doit aussi bien analyser l'efficacité des messages d'avertissement. Le Ministère doit trouver des moyens appropriés de continuer à assurer un suivi rigoureux lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits. De plus, il doit s'assurer que les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées sont effectuées. Enfin, il doit améliorer l'efficience de l'administration des prestations de transport pour des raisons de santé.

15.110 Améliorer la santé des Premières nations est une tâche complexe. Les programmes que fournit directement Santé Canada aux organisations des Premières nations ou en partenariat avec celles-ci représentent un aspect clé de cette tâche. Nous croyons que la mise en oeuvre en temps opportun et complète de nos recommandations de 1997 contribuera à améliorer les services de santé offerts aux Premières nations.

Réponse globale du Ministère : *Le Ministère considère qu'il est important de présenter un certain contexte autour des réponses. De façon plus précise, le Ministère maintient son engagement à mettre en oeuvre les mesures décrites dans ses réponses aux Rapports de 1997 et de 2000. Bien que des mesures aient été prises à la suite de toutes les recommandations de 1997, ce qui a été confirmé dans le Rapport de 2000, plusieurs raisons expliquent le délai pour compléter la mise en oeuvre du plan d'action.*

Premièrement, l'élaboration du cadre de responsabilisation obligatoire, amorcée en réponse au Rapport de 1997, s'est révélée plus complexe qu'on ne l'avait cru au départ. Le cadre permettra au Ministère de démontrer la valeur des investissements dans les programmes, de cerner les lacunes, de gérer les risques pour la santé, d'améliorer sa capacité de prestation de services et d'améliorer ses pratiques globales de gestion, le tout par le truchement de dix groupes de travail oeuvrant en partenariat avec les Premières nations et les Inuits. Les recommandations sont traitées au moyen de ce processus.

Deuxièmement, la mise en oeuvre du contrat de traitement des demandes de remboursement liées aux Services de santé non assurés s'est également révélée plus complexe que prévu, car le Ministère a tenu à s'assurer que les recommandations concernant la gestion des Services de santé non assurés soient appliquées intégralement. Les modifications de systèmes et les messages relatifs à l'utilisation des médicaments ont exigé une attention considérable, car le Ministère a voulu s'assurer que le système de traitement des demandes de remboursement soit supérieur à tout système du secteur privé. Le Ministère estime qu'il atteindra bientôt cet objectif et que, d'ici l'automne 2000, le système sera complètement mis en oeuvre. Il convient de noter que la gestion ministérielle des dépenses liées aux Services de santé non assurés a surpassé celle des régimes de prestations des secteurs privé et public, tant pour ce qui est des prestations pharmaceutiques que des prestations dentaires au cours de l'exercice 1999–2000.

Enfin, le Ministère a donné suite aux recommandations en partenariat avec les Premières nations et les Inuits. En fin de compte, cette approche de partenariat aidera à garantir le traitement des recommandations d'une manière qui appuie les objectifs des Premières nations et des Inuits, soit créer des programmes communautaires souples et établir des exigences de rapport appropriées qui répondent également à leurs besoins, et adopter un solide processus de gestion des Services de santé non assurés pouvant favoriser le transfert de ces services aux Premières nations.

À propos du suivi

Objectif

L'objectif de cette vérification était d'évaluer les progrès réalisés par Santé Canada quant aux mesures correctives à prendre à la suite des observations et des recommandations de notre chapitre de 1997 sur la santé des Premières nations et des recommandations du Comité des comptes publics en 1998.

Étendue

Le suivi portait sur les recommandations de notre *Rapport* de 1997, chapitre 13, sur la santé des Premières nations ainsi que les recommandations du Comité des comptes publics. Ces recommandations portent sur les programmes de santé de Santé Canada destinés aux Premières nations, y compris les programmes de santé communautaire offerts en vertu d'accords de contribution distincts, le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités et les services de santé non assurés. Nous avons aussi entrepris un suivi des recommandations en suspens du chapitre 19 de notre *Rapport* de 1993 sur le Programme des services de santé non assurés.

Nous avons examiné un rapport d'étape ministériel sur les mesures prises en réponse aux recommandations. Dans le cas des programmes de santé communautaire offerts aux Premières nations en vertu d'accords de contribution et de transfert distincts, nous avons effectué une analyse détaillée d'un échantillon de 35 accords dans chaque catégorie. Nous avons aussi examiné la conception et les premières étapes de la mise en oeuvre de plusieurs nouvelles initiatives connexes et le Système d'information sur la santé des Premières nations. De plus, nous avons examiné les systèmes, les méthodes de contrôle et les pratiques de gestion actuels liés à la prestation des services de santé non assurés.

Nous avons réalisé des entrevues en profondeur avec des gestionnaires de programmes de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et de certains bureaux régionaux, ainsi qu'avec l'entrepreneur de traitement des demandes de remboursement des prestations de soins dentaires et des médicaments prescrits. Nous avons aussi rencontré certains représentants de collectivités et d'organisations des Premières nations. De plus, nous avons examiné la documentation des programmes et la littérature connexe.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère ait mis en oeuvre les recommandations comme il s'était engagé à le faire dans ses réponses à notre chapitre de 1997 et auprès du Comité des comptes publics.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Ronnie Campbell
Directeur : Gerry Chu

Glenn Wheeler
Anil Risbud

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Ronnie Campbell.

Annexe

Santé des Premières nations – suivi : évaluation globale des progrès réalisés

Référence[1]	Recommandation	Évaluation du BVG
Programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts et transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités		
13.36	Le Ministère devrait examiner sa structure de programmes et faire en sorte qu'elle reflète la façon dont ceux-ci sont réellement exécutés.	Progrès satisfaisants. Le Ministère a lancé un projet qui permettra de déterminer les objectifs particuliers de chaque programme et qui, à son avis, réduira le chevauchement des objectifs des programmes. Au moment de notre vérification, ces travaux n'étaient pas terminés; il existe donc toujours un chevauchement.
13.40	Le Ministère devrait faire en sorte que les accords de contribution précisent clairement les objectifs et les activités que chacune des Premières nations entend atteindre et poursuivre. Il devrait les encourager à établir des moyens pour mesurer le taux de réussite.	Progrès insatisfaisants. Dans de nombreux cas, les programmes ne comprennent toujours pas d'activités et d'objectifs clairs, propres à la collectivité visée.
13.44	Le Ministère devrait faire en sorte d'obtenir les rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution. Il devrait aussi travailler avec les Premières nations à l'amélioration de ces rapports, de façon qu'ils fournissent des renseignements sur les résultats obtenus.	Progrès satisfaisants. On note un peu d'amélioration. Toutefois, les rapports d'activités exigés ne sont pas présentés pour tous les programmes. Les rapports sont surtout des listes d'activités entreprises.
CPP nº 2	Que Santé Canada surveille les aspects des programmes de santé communautaire qui ne sont pas visés par des ententes de transfert. Cette surveillance doit être effectuée conformément aux politiques du Ministère, s'appuyer sur une évaluation approfondie des risques et être ciblée en conséquence.	Progrès insatisfaisants. La surveillance des exigences de rapport demeure faible. Le système automatisé des contributions, qui est proposé, ne fonctionne pas encore dans toutes les régions.
13.58	Le Ministère devrait faire en sorte que l'on établisse des plans de santé communautaire à jour répondant aux exigences de base, et que l'on se fonde sur ceux-ci aussi bien pour les ententes initiales de transfert que pour leur renouvellement.	Progrès insatisfaisants. De nombreuses ententes ont été renouvelées sans qu'un plan de santé communautaire à jour ait été préparé.
13.65	Le Ministère devrait travailler en collaboration avec les Premières nations à améliorer les méthodes de mesure des services rendus et des changements escomptés en matière de santé. Ces mesures devraient être incluses dans les rapports annuels. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les Premières nations effectuent les évaluations exigées de l'atteinte des objectifs des programmes.	Progrès insatisfaisants. Moins des deux tiers des dossiers d'accords de contribution examinés comprenaient un rapport annuel pour l'exercice 1998-1999. Ces dossiers comprenaient rarement des renseignements sur le rendement. Certaines ententes de transfert ont été renouvelées sans que des évaluations aient été effectuées. La qualité de certaines évaluations laissait à désirer.
13.70	Le Ministère devrait préciser la nature et l'étendue des vérifications requises en vertu des ententes de transfert et veiller à ce que les opinions de vérification exigées soient fournies.	Progrès satisfaisants. Le Ministère a révisé ses lignes directrices pour clarifier la nature et l'étendue des exigences globales en matière de vérification. Les évaluations exigées n'avaient pas été effectuées pour toutes les ententes de transfert. Les rapports de vérification fournis ne respectaient pas toutes les exigences.

[1] Dans la présente colonne, les indications renvoient aux recommandations présentées dans notre rapport de vérification (1997, chapitre 13) portant sur la Santé des Premières nations et aux recommandations formulées dans le cinquième rapport du Comité des comptes publics déposé en février 1998.

Référence	Recommandation	Évaluation du BVG
Programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts et transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités		
13.74	Le Ministère devrait faire en sorte que les évaluations futures déterminent la mesure dans laquelle l'initiative de transfert contribue à l'amélioration de la santé de la population des Premières nations.	Progrès insatisfaisants. Le Ministère croit qu'il faut accorder une plus grande importance aux évaluations communautaires, ce qui permettrait d'obtenir une meilleure information sur la santé et ainsi de déterminer si l'état de santé s'est amélioré. Comme il a déjà été mentionné, les évaluations communautaires étaient soit inappropriées, soit absentes.
CCP nº 1	Que Santé Canada surveille le transfert de la prestation des programmes de santé communautaire aux Premières nations et travaille avec ces communautés pour s'assurer que les conditions énoncées dans le cadre de responsabilité sont respectées. En particulier, le Ministère doit s'assurer que les exigences d'évaluation et de vérification (financière et intégrée) de toutes les ententes de transfert sont satisfaites.	Progrès insatisfaisants. Le cadre de responsabilisation est encore en voie d'élaboration. Comme il a déjà été mentionné, les exigences en matière de vérification et d'évaluation n'ont pas été respectées de façon satisfaisante.
CCP nº 3	Que Santé Canada fournisse de l'information sur la situation des programmes de santé communautaire dans ses rapports annuels de rendement. De l'information devrait également être donnée concernant l'état d'avancement du processus de transfert, les activités de surveillance du Ministère, les vérifications et les rapports exécutés, ainsi que les résultats obtenus sur le plan de la santé grâce aux programmes.	Progrès insatisfaisants. Les récents rapports sur le rendement du Ministère contiennent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.
Services de santé non assurés		
13.114	Lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits, le Ministère devrait assurer un suivi plus rigoureux auprès des clients des services de santé non assurés, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels.	Progrès satisfaisants. Un protocole a été mis en oeuvre pour assurer le suivi des cas laissant supposer l'éventualité d'une utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits, et il a connu un certain succès. Cependant, puisque la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite, ce protocole a pris fin en mai 1999. Le Ministère examine en ce moment les moyens de régler cette situation.
13.120	Lors de la mise en oeuvre du système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits, le Ministère devrait veiller à faciliter une intervention rapide dans les cas où l'utilisation de médicaments prescrits pourrait être inappropriée. Le Ministère devrait rédiger un protocole clair orientant les interventions et surveiller étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement.	Progrès insatisfaisants. Le système de traitement aux points de service fournit peu d'information, sous la forme de messages d'avertissement aidant les pharmaciens à prendre une décision concernant la délivrance d'une ordonnance. Des demandes ont donc été rejetées. Par contre, Santé Canada n'a pas adéquatement surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte de ces messages d'avertissement, ni entrepris une analyse adéquate de leur efficacité. Le Ministère a conclu des accords avec trois organismes pharmaceutiques provinciaux, accords portant sur l'indemnisation des pharmaciens pour leurs services professionnels lorsqu'ils ne remplissent pas une ordonnance pour des raisons valables. Peu d'entre eux se sont prévalus de cette disposition.
CCP nº 4	Que Santé Canada, en collaboration avec diverses administrations, examine la possibilité de voir les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée modifiées pour que le système de traitement aux points de service puisse fournir plus d'information sur les ordonnances récentes.	
CCP nº 5	Que Santé Canada examine les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte de messages d'avertissement et conçoive une mesure d'incitation à l'intention des pharmaciens qui n'exécutent pas les ordonnances lorsque des messages d'avertissement sont émis.	

Référence	Recommandation	Évaluation du BVG
Services de santé non assurés (suite)		
13.123	Le Ministère devrait s'inspirer de ses stratégies actuelles pour régler le problème mixte de l'abus de médicaments prescrits et de l'abus de solvants et d'alcool, et accroître ses efforts dans le cadre des programmes de santé communautaire en ce qui concerne la prévention, la sensibilisation de la population et le traitement de la toxicomanie engendrée par la consommation de médicaments prescrits.	Progrès satisfaisants. La polytoxicomanie est un problème systémique, à long terme et complexe. Le Ministère continue de déployer des efforts à ce sujet.
13.140	Santé Canada devrait préciser et appliquer l'exigence du contrat, selon laquelle l'entrepreneur doit mener une vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires. Le Ministère devrait prendre des mesures appropriées pour améliorer les contrôles et les vérifications automatiques du système de traitement des demandes, et améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs.	Progrès insatisfaisants. Le Ministère a tardé à élaborer une stratégie de vérification fondée sur une évaluation appropriée des risques et à l'intégrer à son nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement des pharmaciens et des fournisseurs de soins dentaires. Il a aussi été incapable de s'assurer que l'entrepreneur effectuerait les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées. Les problèmes liés aux vérifications automatiques utilisées pour détecter les demandes en double ont été réglés.
13.149	Santé Canada devrait établir des critères clairs et des normes minimales en matière de prestations de transport pour des raisons de santé. Il devrait également entreprendre des vérifications des dépenses de transport pour des raisons de santé, fondées sur une évaluation des risques.	Progrès insatisfaisants. La mise à jour des directives nationales en matière de transport n'est pas encore terminée. Il est impossible de savoir si les dépenses de transport remboursées directement aux fournisseurs ont été vérifiées.
CCP nº 6	Que Santé Canada règle les problèmes systémiques associés au Programme des services de santé non assurés avant que ce programme puisse être transféré aux Premières nations.	Progrès insatisfaisants. Comme il a déjà été mentionné, de nombreux problèmes n'ont pas encore été réglés.
CCP nº 7	Que Santé Canada adopte et utilise le cadre régissant le transfert des programmes de santé communautaire lorsqu'il transférera le Programme des services de santé non assurés aux Premières nations.	Progrès insatisfaisants. Les projets pilotes de transfert des services de santé non assurés n'ont pas tous été évalués. Un nouveau cadre de responsabilisation est encore en voie d'élaboration.
CCP nº 8	Que Santé Canada envoie au Comité d'ici le 1er juin 1998 une copie du nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement présentées par les fournisseurs de soins pharmaceutiques et de soins dentaires.	Réalisation. Une copie du nouveau contrat a été fournie au Comité.
CCP nº 9	Que Santé Canada travaille en collaboration avec les Premières nations pour faire de la thérapie optimale l'objectif fondamental du Programme des services de santé non assurés et qu'il décrive les efforts faits à cet égard dans ses rapports annuels de rendement.	Progrès insatisfaisants. Le processus de prédétermination des soins dentaires a été mis en oeuvre. Comme il a déjà été mentionné, le Ministère a mis fin au protocole de suivi de la consommation de médicaments, qui fait partie d'une stratégie visant à améliorer la pharmacothérapie. Le récent rapport sur le rendement annuel du Ministère contient très peu d'information à ce sujet.

Référence	Recommandation	Évaluation du BVG
Services de santé non assurés (suite)		
CCP nº 10	Que Santé Canada remette au Comité une copie de son plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général d'ici le 30 avril 1998. Ce plan devrait proposer des dates cibles de mise en oeuvre et indiquer comment le Ministère entend surveiller les changements et les résultats obtenus et en rendre compte.	Réalisation. Un plan d'action a été remis au Comité en février 1998. Le Ministère a avisé le Comité qu'il avait l'intention de mettre ce plan à jour chaque semestre, jusqu'à sa mise en oeuvre intégrale.

Légende

Réalisation – le Ministère a pris des mesures à la suite des constatations de la vérification initiale et n'a donc pas à en prendre d'autres. Notre bureau n'assurera pas d'autre suivi.

Progrès satisfaisants – le Ministère a réalisé des progrès satisfaisants à la suite des constatations initiales, mais doit prendre d'autres mesures. Notre bureau assurera un suivi.

Progrès insatisfaisants – le Ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants à la suite des constatations initiales et doit prendre des mesures d'importance. Notre bureau assurera un suivi.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre

14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution

15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi

Autres observations

16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

17 Autres observations de vérification

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Autres observations

Chapitre 16
Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 17
Autres observations de vérification

Octobre 2000

Le Rapport d'octobre 2000 comporte huit chapitres ainsi que l'Avant-propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
Nº de catalogue FA1-2000/2-17F
ISBN 0-662-85039-4

English copies also available

Chapitre 16

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	16-5
Introduction	16-7
Bureau du surintendant des institutions financières — 1995, chapitre 5 et 1997, chapitre 30	16-8
Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification — 1995, chapitre 24	16-17
Conseil canadien des relations du travail — 1997, chapitre 26	16-20
Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes — 1998, chapitre 3	16-26
Défense nationale — Grands projets d'acquisition de biens d'équipement — 1998, chapitre 4	16-30
Pièces	
16.1 Recommandations formulées dans notre chapitre de 1995 sur les fonds renouvelables	16-18
16.2 Temps consacré par le Conseil canadien des relations industrielles au traitement des affaires — 1997 à 2000	16-23
16.3 Projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction	16-33

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

16.1 Le chapitre présente les suivis de six vérifications dont les résultats ont été signalés dans des rapports publiés entre 1995 et 1998. Dans le dernier volume du rapport de cette année, qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avions exprimées dans des rapports antérieurs.

16.2 Le cadre législatif et le contexte politique au sein duquel le secteur des services financiers évolue ont connu de grands changements depuis la publication de nos rapports de 1995 et de 1997. Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation pour ce secteur. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations précédentes. Cependant, avec tous les changements prévus qui auront un effet sur le secteur des services financiers, la capacité de surveillance et de réglementation du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme. De plus, dans ce milieu en évolution, le recrutement et le maintien en poste d'employés seront un défi de taille à relever.

16.3 Malgré la lenteur des progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre du Rapport de novembre 1995 intitulé « Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification », les mesures récentes prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor y répondent en grande partie.

16.4 Le Conseil canadien des relations industrielles, anciennement le Conseil des relations du travail, a fait des progrès pour donner suite à nos préoccupations à l'égard des problèmes de contrôle financier. Le paiement des frais des anciens membres constitue la principale dépense au titre des coûts de transition de 1,7 million de dollars du Conseil canadien des relations industrielles. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates afin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

16.5 La Défense nationale a accompli des progrès marqués pour traiter le manque de plans et de priorités dans son programme d'acquisition de biens d'équipement. La gestion de grands projets d'acquisitions particuliers s'est aussi améliorée. Le Ministère est allé au-delà de ses engagements originaux pour mettre en oeuvre des améliorations. Cependant, selon les représentants du Ministère, il manque, chaque année, environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

Introduction

16.6 Nous avons pour politique de présenter dans tous nos rapports de vérification des recommandations qui visent à régler des problèmes actuels ou futurs ou à améliorer la gestion des affaires publiques. Nous encourageons la direction des entités que nous vérifions à nous répondre par écrit, à nous dire si elles sont d'accord, à nous préciser les mesures correctives qu'elles comptent prendre. Nous publions leurs réponses dans nos rapports, de sorte que le Parlement et le public puissent être en mesure de juger de l'engagement des entités.

16.7 Il est important que les lecteurs comprennent la nature et les limites d'un suivi. À part quelques cas particuliers, il ne s'agit pas d'une deuxième vérification des mêmes questions. C'est plutôt un rapport sur les déclarations de la direction ou sur ce qu'elle peut démontrer au sujet des progrès réalisés pour mettre en oeuvre les recommandations que nous avions faites dans le rapport de vérification initial. Nous ne cherchons ni n'examinons de façon poussée d'autres éléments probants pour appuyer ou réfuter l'information communiquée par la direction, mais nous examinons la vraisemblance de cette information et communiquons nos constatations au Parlement.

16.8 La présentation de ce chapitre dans ce volume rompt avec notre pratique habituelle, qui est de communiquer un suivi seulement une fois l'an. Nous avons inclus dans le présent volume du Rapport cinq différents suivis, qui ont été achevés juste à temps pour y être intégrés. Dans le dernier volume du Rapport annuel qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avions exprimées dans des rapports antérieurs.

Bureau du surintendant des institutions financières — 1995, chapitre 5 et 1997, chapitre 30

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Directeur : Richard Domingue

Contexte

Le secteur des services financiers, le cadre législatif et le contexte politique au sein desquels évolue l'industrie ont connu de grands changements depuis 1995.

16.9 Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) exerce des fonctions de réglementation et de surveillance auxquelles sont assujettis près de 500 institutions financières sous réglementation fédérale (notamment des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des associations coopératives de crédit, des associations de secours mutuel et toutes les sociétés d'assurances sous réglementation fédérale) et plus de 1 150 régimes de retraite.

16.10 Dans notre rapport de 1995, nous avions traité de la fonction de surveillance des institutions de dépôt du BSIF. Nous avions formulé une série de recommandations concernant l'évaluation des objectifs d'orientation, le cadre de responsabilisation, la gestion des risques des institutions de dépôt, les systèmes et les moyens de faire face aux changements qui s'opèrent dans le secteur des services financiers et les relations existant entre les principaux intervenants du cadre fédéral de réglementation.

16.11 Vers la fin de cette année-là, le Comité des comptes publics a entendu des témoins et publié un rapport qui a permis de cerner plusieurs secteurs clés à améliorer. Il s'agissait, entre autres, d'assujettir le cadre de réglementation et de surveillance à un programme d'évaluation, de mieux définir le rôle, les responsabilités et le mandat de chaque entité responsable, d'analyser les secteurs de chevauchement entre le BSIF et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et de dresser un plan d'action à des fins d'intervention.

16.12 Dans le Rapport de 1997, nous avions examiné les activités menées par le BSIF dans le domaine des assurances et des pensions. Nous avions formulé des recommandations concernant la gestion des ressources humaines, le cadre d'évaluation des risques et les lignes directrices connexes, les relations et les communications avec d'autres organismes de réglementation. Le Comité des comptes publics a également entendu des témoins et signalé que le BSIF devait examiner son système des ressources humaines, cerner les facteurs expliquant sa performance médiocre en ce qui touche le maintien des employés en poste et prendre des mesures pour redresser la situation. Le Comité avait recommandé que le BSIF réorganise ses fonctions de contrôle des risques et ses fonctions actuarielles, et les intègre à ses fonctions de surveillance.

16.13 Le secteur des services financiers, le cadre législatif et le contexte politique au sein desquels évolue l'industrie ont connu de grands changements depuis la publication de nos deux chapitres sur le BSIF. Le gouvernement a pris de nombreuses initiatives stratégiques et effectué des révisions législatives. Ainsi, le ministère des Finances a, depuis 1995, publié deux documents d'orientation. En outre, la *Loi sur le BSIF*, la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (Loi sur la SADC)* et la *Loi sur les normes de prestation de pension* ont fait l'objet d'examens approfondis. Le cadre législatif des services financiers a été mis à jour en 1997 et il fait actuellement l'objet d'un examen.

16.14 Le projet de loi C-38 a été déposé au Parlement en juin 2000. Il s'inscrit dans le prolongement d'un document d'orientation publié en juin 1999 en

réponse à un rapport présenté en septembre 1998 par le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le rapport MacKay). Le Groupe de travail MacKay s'est penché sur plusieurs questions, notamment le cadre de réglementation. Il en est arrivé à la conclusion suivante : « [Le Canada] a mis en place un cadre de réglementation prudentielle solide qui, à bien des égards, sert de modèle à beaucoup d'autres pays. » Toutefois, le rapport proposait des mesures comme la rationalisation des pratiques de réglementation, l'amélioration du cadre fédéral de réglementation prudentielle, l'examen des obligations du BSIF imposées par la loi, pour y inclure la protection du consommateur et la réalisation d'un équilibre entre les impératifs de la concurrence et ceux de l'innovation. Il renfermait également des recommandations précises à propos des chevauchements existant entre la SADC, le BSIF et les organismes de réglementation provinciaux.

Étendue

16.15 Nos travaux de suivi ont consisté à examiner les rapports de situation préparés par le BSIF pour faire état des progrès accomplis en réponse à nos deux chapitres. Nous avons analysé les documents justificatifs fournis par le BSIF, le *Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien* et les documents d'orientation du ministère des Finances, y compris la dernière série de propositions législatives. Nous avons également mené des entrevues auprès de représentants du BSIF. Enfin, nous avons analysé une évaluation de la stabilité du système des services financiers du Canada effectuée par le Fonds monétaire international (FMI).

Conclusions

Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation

16.16 Au début de l'année, le Fonds monétaire international a conclu, après l'avoir examiné, que le système des services financiers du Canada était l'un des plus solides au monde et que le cadre de réglementation se conformait, à presque tous les égards, aux normes internationales. L'examen a permis de confirmer le respect total de 23 principes fondamentaux retenus par le Comité de Bâle pour un contrôle bancaire efficace et la conformité partielle aux deux autres principes (pouvoir de remanier le conseil et la direction d'une banque; pouvoir d'interdire à quiconque de s'adonner à une activité bancaire, après avoir été engagé). Les propositions d'orientation stratégique du ministère des Finances en date de 1999 et l'adoption du projet de loi C-38 feront en sorte que tous les principes soient pleinement respectés. Les responsables de l'examen sont également parvenus à la conclusion que les organes de réglementation canadiens ont, à l'échelle internationale, fait oeuvre de pionnier en élaborant de nouvelles approches de réglementation mieux adaptées à la surveillance des risques dans des marchés financiers de plus en plus complexes et intégrés.

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations.

Le BSIF a pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations

16.17 Le BSIF a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations. Bien que l'évaluation officielle du cadre de réglementation et de surveillance recommandée dans le Rapport de 1995 n'ait pas été menée, le cadre d'orientation a été assujetti à une analyse et à un examen approfondis au cours des dernières années. Le mandat et les relations de travail du BSIF ont été

Le BSIF doit poursuivre ses efforts pour mieux soutenir la concurrence qui se livre sur le marché du secteur financier pour le recrutement de personnel compétent afin de pouvoir remplir son mandat dans un contexte toujours plus exigeant.

précisés. En outre, le BSIF a mis en place un cadre de gestion des risques révisé aux fins de la surveillance de toutes les institutions financières sous réglementation fédérale, et réorganisé ses ressources affectées à la surveillance et à la réglementation. Il a également mené plusieurs initiatives dans le domaine des ressources humaines et amélioré la communication avec l'industrie. De plus, il s'occupe actuellement de rationaliser les exigences en matière de conformité.

La coordination des activités entre le BSIF et la SADC s'est améliorée mais elle exige une attention constante

16.18 Le BSIF et la SADC ont pris d'importantes mesures pour améliorer leur cadre de travail. Compte tenu de la nature de leur mandat respectif, leurs rapports doivent faire l'objet d'un examen constant afin qu'il n'y ait ni incohérence ni chevauchement inefficace.

Le recrutement et le maintien en poste d'employés compétents au BSIF demeurent un défi de taille à relever

Le secteur des services financiers canadien est sur le point de connaître de profonds changements qui pourraient influer sur la capacité du BSIF à remplir son mandat.

16.19 Le recrutement de personnes talentueuses dans le secteur des services financiers suscite une vive concurrence, en particulier à Toronto. Le BSIF doit poursuivre ses efforts pour mieux soutenir la concurrence qui se livre sur le marché du secteur financier afin de pouvoir remplir son mandat dans un contexte toujours plus exigeant. Comme l'a déclaré le surintendant, « ... le défi le plus important du BSIF consiste à conserver, à recruter, à former et à perfectionner davantage d'employés qui peuvent suivre l'évolution d'un secteur des services financiers de plus en plus compliqué et qui peuvent y oeuvrer, en plus de saisir les risques plus complexes auxquels l'industrie est exposée. »

La capacité de surveillance du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme

16.20 Dans le sillage des projets de modifications législatives, le secteur des services financiers canadien est sur le point de connaître de profonds changements qui pourraient influer sur la capacité du BSIF à remplir son mandat. Par exemple, l'arrivée de nouveaux venus au sein du système des services financiers, la fusion d'institutions financières ou encore la présence accrue d'institutions financières étrangères pourraient affaiblir la capacité de réglementation et de surveillance du BSIF. Récemment, le Fonds monétaire international a déclaré que l'augmentation du nombre d'institutions de petite taille pourrait se traduire par une augmentation du nombre de retraits d'institutions financières dans les années à venir, et exiger davantage des procédures et des ressources du BSIF et de la SADC affectées actuellement à la surveillance.

Observations

Il n'y a pas d'évaluation officielle du cadre de réglementation des institutions de dépôt

16.21 Dans le Rapport de 1995, nous avions recommandé que le gouvernement évalue la validité des objectifs d'orientation pour les institutions de dépôt ainsi que la façon dont le système de réglementation et d'assurance-dépôts répond à ces objectifs. Le Comité des comptes publics a donné son appui à cette recommandation. Dans son rapport à la Chambre des communes, le Comité a proposé que le gouvernement entreprenne une évaluation exhaustive du système de surveillance et de réglementation des institutions financières sous réglementation fédérale.

16.22 Le ministère des Finances affirme que les clauses d'extinction des lois sont un moyen de s'assurer que celles-ci sont soumises à des examens périodiques, au

moins tous les cinq ans. Il ajoute qu'aux fins du rapport MacKay paru en 1998, du document d'orientation publié en juin 1999 et du projet de loi présenté au Parlement en juin 2000, le secteur des services financiers du Canada et le cadre de réglementation ont été examinés en détail de concert avec l'industrie et les groupes de consommateurs.

Des précisions ont été apportées au sujet du mandat du BSIF et des relations qu'il entretient

16.23 Dans le Rapport de 1995, nous avions souligné le manque de clarté des mandats du BSIF, de la SADC et du ministère des Finances. Nous avions également parlé du chevauchement des responsabilités législatives de la SADC et du BSIF, et des répercussions qui en découlent sur le fardeau des institutions financières. En outre, nous avions indiqué qu'il n'existait aucune distinction claire entre les responsabilités du BSIF et celles de la SADC, ni aucun cadre de responsabilisation. Il était recommandé dans le chapitre publié en 1995 que le ministère des Finances clarifie son rôle dans le fonctionnement du système de réglementation et d'assurance-dépôts et ses responsabilités à ce sujet, en particulier la coordination des activités du BSIF et de la SADC. Il y était aussi recommandé que soit précisé le mandat du Comité consultatif des institutions financières (CCIF) et que soit examiné son fonctionnement comme mécanisme de consultation et d'échange de renseignements.

16.24 La *Loi sur le BSIF* a été modifiée en 1996 afin d'y inscrire le mandat du BSIF. Le BSIF a retenu cinq objectifs essentiels à la réussite de sa mission : la confiance du public; la protection contre les pertes indues; la rentabilité; la concurrence et la qualité. Le BSIF est d'avis que ces objectifs et un mandat clair permettent davantage au public, aux institutions financières et aux autres parties intéressées de comprendre ses rôles et la façon dont il est censé assumer ses responsabilités. Les objectifs établissent des normes en regard desquelles le BSIF peut être tenu de rendre des comptes, et son rendement, évalué. Le BSIF a établi et appliqué des indicateurs liés à ses objectifs stratégiques et prévoit en établir d'autres.

16.25 On a pris des mesures pour examiner et mettre à jour le Code des pratiques commerciales et financières saines de la SADC et les lignes directrices du BSIF. En 1999, le ministère des Finances a annoncé que le Code, qui constitue un règlement, demeurerait la responsabilité de la SADC et qu'il serait mis à jour pour rationaliser le processus administratif qui s'y rattache. La SADC et le BSIF collaborent à l'élaboration des modifications proposées au Code de la SADC, aux lignes directrices du BSIF et aux procédés qui s'y rattachent.

La *Loi sur le BSIF* a été modifiée en 1996 afin d'y inscrire le mandat du BSIF.

16.26 Le cadre de travail du BSIF et de la SADC s'est amélioré. Un guide en matière d'intervention auprès des institutions financières, publié en 1995, décrit en détail la façon dont le BSIF et la SADC devraient coordonner leurs interventions. En outre, le BSIF et la SADC ont pris d'importantes mesures pour améliorer leur contexte de travail, telle que la création d'un Comité de liaison BSIF/SADC et d'un groupe de travail BSIF/SADC sur les normes et l'information. L'Alliance stratégique conclue entre la SADC et le BSIF est soumise à des examens réguliers et devrait faire l'objet d'une révision qui tiendra compte des modifications proposées aux dispositions législatives sur les institutions financières. Grâce à ces mesures, la coordination des activités et l'échange d'informations entre les deux organismes se sont améliorés.

16.27 Le BSIF et la SADC doivent continuer de surveiller leur contexte de travail pour s'assurer qu'il n'y ait pas de chevauchements improductifs. Bien que différents, les mandats respectifs du

BSIF et de la SADC se recoupent dans certains domaines. Ainsi, les deux organismes assument des fonctions de gestion des risques et disposent des capacités pour ce faire. Le Parlement a adopté un régime règlementaire qui prévoit des vérifications et des rajustements, ce qui crée une saine tension entre les deux organismes. Le BSIF et la SADC doivent constamment revoir leur cadre de travail pour assurer la rentabilité, la cohérence et l'échange approprié d'information.

16.28 Le BSIF se penche sur la question de l'efficacité du CCIF. Bien que le BSIF ne soit pas d'avis que le mandat du Comité consultatif des institutions financières (CCIF) ait besoin d'être révisé, des mesures ont été prises pour renforcer et élargir les sujets d'étude. Ainsi, pour assurer la pertinence du programme de travail aux yeux d'un plus grand nombre de membres et accroître la participation aux réunions trimestrielles, les discussions portent dorénavant sur de grandes questions stratégiques et ne se limitent plus à l'échange de renseignements sur les secteurs qui font problème ou sur les stratégies qui doivent être adoptées pour remédier à la situation des institutions en difficulté. Pour accroître l'efficacité du Comité, le BSIF a récemment sollicité à nouveau l'opinion des membres au sujet du CCIF et il doit remanier son programme de travail en conséquence.

Les pratiques d'évaluation des risques, de suivi et de surveillance ont été révisées et mises en oeuvre

16.29 Pour atteindre son objectif stratégique de « protection contre les pertes indues », le BSIF doit être doté de pratiques de surveillance efficaces et rigoureuses. Les Rapports de 1995 et de 1997 contenaient de nombreuses observations au sujet de ces pratiques et formulaient des recommandations sur les améliorations à apporter.

16.30 Dans le Rapport de 1995, il était recommandé que le BSIF :

- accorde la priorité au renforcement de ses pratiques de surveillance et qu'il réaffecte ses ressources entre ses activités d'inspection et de surveillance;
- établisse des procédés officiels à l'appui de l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires pour que des mesures correctives puissent être prises rapidement;
- renforce l'évaluation des risques associés à des secteurs spécialisés comme les opérations de trésorerie, les valeurs mobilières et le système d'information de gestion;
- accroisse les compétences des inspecteurs en matière d'évaluation et de gestion des risques.

16.31 Dans le Rapport de 1997, nous avions félicité le BSIF d'avoir établi une mesure du rendement pour son régime de réglementation. Nous avions recommandé que le BSIF :

- mette au point un système plus rigoureux de cotation des sociétés d'assurances;
- mette davantage l'accent sur les secteurs à risques importants des sociétés d'assurance-vie;
- examine le rôle du personnel actuariel et améliore les relations entre inspecteurs et analystes;
- resserre les relations qu'il entretient avec des organes de réglementation étrangers;
- intègre les fonctions de contrôle et d'inspection de la Division des normes de prestation de pension.

16.32 Depuis la parution de ces rapports, le BSIF a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer son programme de surveillance des institutions financières, des régimes de retraite et des sociétés d'assurances, et à

mieux remplir son mandat de protection. Certaines mesures sont encore en voie d'instauration.

16.33 En 1996, le gouvernement a adopté une politique d'intervention précoce. La politique d'intervention prévoyait un mandat prescrit par la loi pour permettre au BSIF et aux institutions financières d'intervenir promptement, y compris le pouvoir de fermer les institutions en difficulté. Des guides d'intervention ont également été publiés pour chaque groupe de l'industrie; ils apportent des précisions sur les mesures que l'organe de surveillance doit prendre lorsque la situation se détériore.

16.34 Un nouveau cadre de surveillance a été mis en place. En 1997, le BSIF a créé la Division des pratiques de réglementation et de surveillance pour consolider ses méthodes de gestion des risques. Il a établi un cadre de surveillance axé sur le risque pour évaluer la santé et la solidité des institutions financières. Le nouveau cadre, mis en oeuvre en 1998-1999, a été conçu pour permettre au BSIF d'évaluer les risques inhérents aux principales activités des institutions financières (par exemple le risque de crédit, le risque lié aux opérations et le risque de liquidité) ainsi que la qualité de ses mécanismes d'atténuation des risques pour ces types d'activités (notamment la vérification interne, la surveillance du conseil, la surveillance du secteur et l'analyse financière).

16.35 La méthode de l'autoévaluation devrait faciliter le ciblage des activités qui présentent un risque élevé. Le BSIF exerce, de l'extérieur, une surveillance des institutions financières; quant à ses travaux sur place, ils résident dans des évaluations approfondies des risques dans des secteurs d'activité choisis. Avec cette approche, le BSIF s'appuie dans une large mesure sur les travaux accomplis par le personnel des institutions affecté au contrôle et à la gestion interne. Une méthode d'autoévaluation (qui utilise les travaux des institutions visées) devrait permettre au BSIF de concentrer sa surveillance sur les activités qui sont plus susceptibles de modifier le profil de risque de l'institution et de mieux remplir son mandat d'intervention précoce.

16.36 Le BSIF a réorganisé ses ressources en matière de surveillance et de réglementation. La distinction organisationnelle faite entre l'analyse et l'inspection a été supprimée en 1998. Le BSIF a regroupé toutes les fonctions de surveillance au sein d'un poste de gestionnaire des relations, assigné à chaque institution. Le titulaire du poste est chargé d'entretenir des relations avec l'institution qui lui est assignée et d'établir le niveau d'intervention qui s'impose en fonction de la santé financière de l'institution.

16.37 Le BSIF a également créé un Secteur du soutien spécialisé, lequel est chargé d'apporter un soutien technique étendu au gestionnaire des relations. Le Secteur réunit des spécialistes qui s'intéressent à des activités ou à des questions données en menant des examens intersystèmes et qui tentent de mieux comprendre les répercussions, sur la prudence, des risques systémiques qui surgissent. Le Secteur du soutien spécialisé est subdivisé en huit divisions : les pratiques comptables, l'analyse financière et la gestion des données, les marchés de capitaux, les fonds propres, la conformité, la gestion du risque de crédit, la technologie des services financiers, et l'actuariat.

16.38 Un nouveau système de notation des risques est actuellement en voie d'élaboration. Le nouveau système remplacera le système de cotation des institutions financières CAMEL (capital, qualité de l'actif, gestion, bénéfices et liquidité) et s'appliquera à toutes les institutions financières sous réglementation fédérale; on devrait pouvoir le consulter l'an prochain. Les critères de notation permettront de cerner les secteurs comme la régie des sociétés et

Le BSIF a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer son programme de surveillance des institutions financières, des régimes de retraite et des sociétés d'assurances, et à mieux remplir son mandat de protection.

Une méthode d'autoévaluation (qui utilise les travaux des institutions visées) devrait permettre au BSIF de concentrer sa surveillance sur les activités qui sont plus susceptibles de modifier le profil de risque de l'institution et de mieux remplir son mandat d'intervention précoce.

ils seront liés aux nouvelles lignes directrices sur la régie des sociétés et au Cadre de surveillance. Le système de notation sera soumis à l'examen et aux commentaires de l'industrie, avant son adoption.

16.39 De nouvelles voies de communication ont été établies avec les principaux organismes de réglementation étrangers. Le BSIF a conclu plusieurs protocoles d'entente avec les principaux organismes de réglementation étrangers. Les gestionnaires des relations assurent la liaison avec ces organismes, lorsqu'une communication est jugée nécessaire.

16.40 Les fonctions de contrôle et d'inspection des régimes de retraite privés ont été intégrées, selon la recommandation formulée. Le BSIF a établi un système d'évaluation des risques qui permet de recueillir des données actuarielles. Il a également mis au point un procédé d'intervention apte à cerner et à suivre de près les régimes de retraite à risques élevés, afin que les problèmes puissent être réglés rapidement. La fonction d'inspection sur place a été transférée de Toronto à Ottawa, où les inspecteurs acquièrent leur formation dans le domaine de l'inspection sur place. Le BSIF a mis en place des procédés d'évaluation par les pairs et de contrôle de la qualité à intervalles réguliers. Il a également créé un comité d'intervention au sein de la Division des normes de prestation de pension afin de soumettre les régimes de retraite en difficulté à des examens périodiques.

Bon nombre des initiatives lancées récemment par le BSIF devraient avoir des effets favorables sur son efficience et ses coûts de surveillance.

Amélioration de la communication avec l'industrie et rationalisation des exigences en matière de conformité

16.41 En 1995, nous avions recommandé que le BSIF clarifie ses attentes en matière de gestion à l'égard du conseil d'administration, de la haute direction et des vérificateurs internes des institutions réglementées. Nous avions également recommandé qu'il envisage des moyens de réaliser des économies pour réduire les demandes imposées à l'industrie et qu'il fasse preuve d'une transparence accrue en ce qui touche la divulgation de ses analyses. Le système de notation des risques CAMEL, par exemple, avait été désigné comme secteur où il serait souhaitable d'accroître la transparence.

16.42 En 1997, nous avions recommandé que le BSIF élabore des normes de saines pratiques commerciales à l'intention des sociétés d'assurances multirisques et que le BSIF et le ministère des Finances examinent les exigences en matière de conformité et envisagent des façons de réduire les répercussions négatives sur les sociétés d'assurances. Nous avions également recommandé que le BSIF resserre ses relations avec les agents des sociétés d'assurances et qu'il conclue des accords multilatéraux pour favoriser la cohérence dans la réglementation des régimes de retraite à l'échelle fédérale et provinciale.

16.43 Le BSIF se réunit régulièrement avec les conseils d'administration et les gestionnaires. Le BSIF communique maintenant ses attentes dans le cadre du programme de surveillance. Il est d'avis que les exigences concernant la régie des sociétés sont bien connues et comprises. Néanmoins, il précisera ses attentes concernant la régie des sociétés et les pratiques exemplaires en publiant des lignes directrices à ce sujet, lesquelles devraient paraître bientôt.

16.44 Le BSIF a pris des mesures pour améliorer l'efficience et réduire les coûts de surveillance. Bon nombre des initiatives lancées récemment par le BSIF devraient avoir des effets favorables sur son efficience et ses coûts de surveillance. À ce propos, mentionnons l'élaboration du nouveau Cadre de surveillance, l'accent mis sur la régie des sociétés, la création du poste de gestionnaire des relations, la mise sur pied d'un groupe spécialisé,

l'application plus fréquente de l'autoévaluation et les nouvelles exigences en matière de vérification interne.

16.45 Le BSIF impose dorénavant des frais d'utilisation pour certains services de réglementation. Des frais d'utilisation ont été instaurés afin de répartir plus équitablement les coûts entre les utilisateurs de ces services.

16.46 Le projet de loi présenté au Parlement contient des dispositions qui visent à rationaliser le processus d'approbation réglementaire du BSIF. Plusieurs types d'opérations nécessiteront uniquement l'approbation du surintendant, et non pas celle du ministre. Qui plus est, les demandes seront approuvées automatiquement 30 jours après leur réception grâce à un nouveau processus d'approbation reposant sur la communication d'un avis, à moins que le surintendant ne soulève des questions préoccupantes.

16.47 On fera connaître aux institutions réglementées les résultats du système de notation établis selon le nouveau cadre de surveillance. Une fois que le nouveau système de notation aura été élaboré et mis en oeuvre, le BSIF communiquera aux institutions leur notation globale.

16.48 Le BSIF élabore des normes de saines pratiques commerciales à l'intention des sociétés d'assurances multirisques. Le BSIF attend que le Code de la SADC ait fait l'objet d'un examen avant de poursuivre l'élaboration de ses propres normes, à des fins de comparaison. Les nouvelles normes du BSIF devraient être au point d'ici la fin de 2001.

16.49 On s'attaque à la question du chevauchement de la réglementation des régimes de retraite. L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) a mis sur pied un secrétariat permanent et un comité afin d'étudier un texte de loi type qui pourrait ultimement être adopté par toutes les administrations. Le BSIF, membre de l'ACOR, est très en faveur d'une loi type.

Le BSIF a amélioré ses pratiques de gestion des ressources humaines

16.50 Dans les Rapports de 1995 et de 1997, nous avions formulé un certain nombre de recommandations concernant la gestion des ressources humaines du BSIF. Dans les deux rapports, nous avions souligné la nécessité de renforcer le savoir-faire et les compétences du personnel d'inspection. En 1997, nous avions cerné d'autres questions liées à la gestion des ressources humaines, notamment la nécessité de recruter et de maintenir en poste des employés compétents et l'importance de disposer d'un cadre de gestion des ressources humaines qui réponde aux besoins changeants du BSIF. Nous avions également recommandé que des changements soient apportés au cadre des ressources humaines, notamment en ce qui touche la classification et la rémunération, et que les stratégies de recrutement et de maintien en poste s'appuient sur des documents d'analyse. Le Comité des comptes publics a réaffirmé l'importance d'améliorer les systèmes de gestion des ressources humaines.

16.51 Le BSIF tente de devenir une organisation d'acquisition du savoir. Le BSIF a mis au point une série de programmes de formation et d'autoperfectionnement qui répond à ses besoins dans les domaines techniques et non techniques. Six pour cent du budget du BSIF a été consacré à la formation et au perfectionnement professionnel. Dorénavant, le BSIF évalue les besoins en matière de formation de tout son effectif, une fois l'an, pour s'assurer que les programmes de formation et d'apprentissage permettent de répondre rapidement aux besoins. Dans la mesure du possible, les cours de formation feront appel à l'expertise d'universitaires, de spécialistes et du BSIF pour faire en sorte que soient abordées les questions

Une nouvelle structure organisationnelle offre maintenant des possibilités d'avancement; ainsi, le personnel a l'occasion d'assumer davantage de responsabilités et d'élargir son expérience.

Le BSIF a dressé un plan stratégique de la gestion des ressources humaines à moyen terme, intitulé *Votre vision – notre mission.*

d'actualité propres au secteur. Une nouvelle structure organisationnelle offre maintenant des possibilités d'avancement; ainsi, le personnel a l'occasion d'assumer davantage de responsabilités et d'élargir son expérience. En outre, le nouveau Secteur du soutien spécialisé a pour mandat d'offrir son expertise aux autres secteurs du BSIF grâce à l'échange de renseignements avec les superviseurs de premier niveau et les agents de réglementation pour faciliter la conduite de leurs activités.

16.52 Le BSIF a dressé un plan stratégique de la gestion des ressources humaines à moyen terme, intitulé *Votre vision – notre mission*. Le plan donne l'orientation à suivre pour assurer l'évolution de la gestion des ressources humaines et établit des liens avec le plan stratégique du Bureau. Le BSIF a par ailleurs mis en oeuvre, ou est en train de mettre en oeuvre, un certain nombre d'initiatives importantes visant à recruter des candidats pour combler les postes vacants et à maintenir en poste les employés compétents. À ce propos, mentionnons le nouveau système de classification, les possibilités de souplesse offertes au BSIF à titre d'employeur distinct, l'élaboration de profils de compétence pour tous les postes du BSIF, de meilleurs avantages et une rémunération plus généreuse, la rémunération au rendement, et des possibilités de dotation et de recrutement — comme le Programme de gestion de carrière. Ce programme permet, par exemple, de recruter de nouveaux employés au sein même du milieu universitaire et d'en assurer la formation en cours d'emploi et dans des établissements externes.

16.53 Le BSIF a également reconnu la nécessité d'améliorer ses capacités de communication de l'information aux fins de la gestion des ressources humaines. Il reconnaît qu'une information convaincante sur les programmes de gestion des ressources humaines repose sur des analyses approfondies, elles-mêmes fondées sur une information exhaustive. Un nouveau système de gestion des ressources humaines intégrant les données concernant notamment le maintien en poste, les postes vacants et les taux de rémunération a été instauré en avril 2000.

Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification — 1995, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Directeur : John Apt

Contexte

16.54 Un fonds renouvelable est un « pouvoir permanent de dépenser des recettes ». Une fois que le Parlement autorise l'établissement d'un fonds renouvelable pour un service organisationnel du gouvernement, les gestionnaires de ce service peuvent continuer, en permanence, d'en dépenser les recettes à des fins approuvées et dans des limites convenues. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, il y avait 17 fonds renouvelables qui comptabilisaient quelque 1,2 milliard en recettes et dépenses.

16.55 Dans notre chapitre de 1995, nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor renforce ses politiques sur les fonds renouvelables. Dans ce chapitre, nous avions indiqué que le Secrétariat devait trouver des moyens de mieux surveiller les services qui gèrent des fonds renouvelables. Le Secrétariat a convenu de tenir compte des recommandations au moment des révisions subséquentes de la politique sur les fonds renouvelables.

Étendue

16.56 Notre suivi consistait à examiner les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor à la suite de nos recommandations. Nous avons eu des discussions avec le personnel du Conseil du Trésor, étudié le Guide sur les fonds renouvelables, publié en décembre 1997, ainsi que la politique révisée et les documents connexes. Nos travaux visaient à fournir un niveau d'assurance modéré quant aux mesures prises à la suite de nos recommandations. Nous n'avons pas examiné expressément les fonds renouvelables ni les pratiques des ministères concernés.

Conclusion

16.57 Les progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre de novembre 1995 ont été lents. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor a, en décembre 1997, fait paraître une ébauche du Guide sur les fonds renouvelables; ce document est toujours à l'état d'ébauche. La Politique révisée sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes, qui comprend la politique sur les fonds renouvelables, a été approuvée pour diffusion en juin 2000.

Un guide sur les fonds renouvelables et une politique révisée ont maintenant été publiés.

16.58 Néanmoins, l'utilisation du Guide par la direction des fonds renouvelables et la mise en application de la politique révisée répondent en grande partie aux recommandations que nous avions formulées en 1995.

Observations

16.59 Le tableau de la pièce 16.1 contient les recommandations de notre chapitre de novembre 1995 et la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les paragraphes suivants présentent un sommaire de la situation actuelle à l'égard de nos recommandations.

16.60 Orientation supplémentaire sur les liens entre le fonds renouvelable et le ministère. La politique du Conseil du Trésor exige que les ministères obtiennent l'approbation du Conseil du Trésor sur les rôles et les attributions de l'administrateur général et de la direction des fonds renouvelables lorsqu'un fonds renouvelable est créé. L'entente devrait

être revue tous les trois à cinq ans, lors de la révision du mandat et de la viabilité du fonds renouvelable pour en vérifier la pertinence continue. L'ébauche du Guide des fonds renouvelables précise que la relation entre le service qui utilise un fonds renouvelable et le ministère auquel le fonds est rattaché devrait figurer dans le document-cadre de manière à établir un lien entre la responsabilisation et l'orientation stratégique et à assurer la stabilité.

Pièce 16.1

Recommandations formulées dans notre chapitre de 1995 sur les fonds renouvelables

Chapitre 24, novembre 1995	
Recommandations du Bureau du vérificateur général	**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor**
24.57 Le Conseil du Trésor devrait, dans ses politiques ou par quelqu'autre moyen approprié, donner des orientations supplémentaires sur la relation organisationnelle générale à instaurer entre un service qui utilise un fonds renouvelable et le ministère auquel le fonds est rattaché.	Dans le cadre de régie actuel, composé des lois, des règlements et des politiques du Conseil du Trésor, nous tiendrons compte de cette recommandation quand les prochaines révisions de la politique sur les fonds renouvelables seront effectuées.
24.65 Le Conseil du Trésor devrait resserrer les critères concernant l'octroi de fonds renouvelables, leur évaluation périodique et la confirmation de leur pertinence continue.	Cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.70 Le Conseil du Trésor devrait adopter les principes comptables généralement reconnus comme norme de comptabilité financière pour tous les fonds renouvelables.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance et l'utilité des principes comptables généralement reconnus, et cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.77 Le Conseil du Trésor devrait exiger que les services qui utilisent des fonds renouvelables adoptent une forme de rapport annuel qui comprenne des états financiers, de l'information sur le rendement recueillie selon un cadre établi existant ainsi qu'une section détaillée de « Discussion et analyse par la direction ». Ces rapports devraient être présentés au Conseil du Trésor et mis à la disposition du public.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'utilité de cette recommandation et la prendra pleinement en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.84 Le Conseil du Trésor devrait publier des lignes directrices régissant la validation indépendante de l'information communiquée sur les fonds renouvelables qui souligne expressément la conformité aux autorisations et la fidélité des états financiers, et qui identifie le responsable de la validation.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor tiendra compte de cette recommandation quand il effectuera les prochaines révisions de la politique.
24.93 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait considérer de nouvelles stratégies et approches relatives à la surveillance des fonds renouvelables.	Indépendamment du mécanisme de financement choisi pour une activité, le gouvernement considère et met en oeuvre diverses stratégies et méthodes de surveillance, selon les besoins. La récente publication « Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes » en donne quelques exemples.
24.99 Le personnel du Conseil du Trésor devrait évaluer la meilleure façon de constituer les compétences appropriées, nécessaires à une meilleure utilisation des fonds renouvelables et de la comptabilité d'exercice.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en ce sens avant le début de la vérification.

16.61 Renforcement des critères régissant l'octroi des fonds renouvelables et leur évaluation. Les critères généraux pour la création d'un fonds renouvelable sont énoncés à l'appendice B de la politique du Conseil du Trésor. L'ébauche de Guide fait état des critères et des questions à prendre en considération au moment de créer un fonds renouvelable et d'évaluer la nécessité de le maintenir. Le mandat et la viabilité des fonds renouvelables doivent être revus tous les trois à cinq ans. On a demandé à toutes les organisations qui gèrent des fonds renouvelables d'en revoir l'objet et d'en examiner la viabilité. Ces examens devraient être terminés d'ici mai 2001.

16.62 Adoption des principes comptables généralement reconnus. La politique exige que des états financiers soient préparés conformément aux politiques comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor, lesquelles sont fondées sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR).

16.63 Amélioration des rapports annuels. La politique exige que le rendement financier et opérationnel du fonds renouvelable soit évalué par rapport au plan d'activités tous les trois à cinq ans. L'ébauche de Guide fournit des directives sur la préparation du document-cadre et du plan d'activités, y compris les mesures du rendement de même que les exigences relatives aux cibles et à la communication de l'information. Il décrit également chacun des états financiers requis.

16.64 Validation indépendante de l'information communiquée. La politique exige que les états financiers soient vérifiés pour évaluer leur conformité avec les politiques comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les sections 7040 à 7042 de l'ébauche de Guide renferment un modèle et des objectifs et délimitent l'étendue du travail.

16.65 Nouvelles stratégies relatives à la surveillance. Les ministères seront tenus de soumettre au Conseil du Trésor, en marge de la mise à jour annuelle des niveaux de référence, un plan d'activités pluriannuel prévoyant le recours à l'autorisation de prélèvement, un plan des immobilisations à long terme, le cas échéant, ainsi que les taux qui seront en vigueur au cours du prochain exercice. En outre, les résultats des examens portant sur l'objet et la viabilité des fonds renouvelables seront analysés par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des recommandations seront faites, le cas échéant. Cette mesure devrait permettre au Conseil du Trésor d'exercer une meilleure surveillance des organisations qui gèrent des fonds renouvelables.

16.66 Compétences nécessaires à une meilleure utilisation des fonds renouvelables et la comptabilité d'exercice. Cet été, on prévoyait assurer la formation des analystes de programme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que ce type de formation constitue une exigence permanente.

Conseil canadien des relations du travail — 1997, chapitre 26

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie
Directrice : Sue Morgan

Contexte

Le Conseil canadien des relations industrielles est le successeur du Conseil canadien des relations du travail.

16.67 En décembre 1997, nous avions fait rapport au Parlement sur le Conseil canadien des relations du travail (CCRT). Le rapport était centré sur les dépenses de voyage, les indemnités et les avantages sociaux remboursés au président et aux membres du CCRT. Le rapport faisait également des recommandations visant à régler les problèmes de contrôle financier.

16.68 Nous avions constaté que certaines des pratiques financières du CCRT ne résisteraient pas à l'examen public le plus minutieux. Nous avions signalé qu'on n'imposait pas aux anciens membres du Conseil d'échéance claire pour qu'ils mettent fin aux affaires qui leur avaient été assignées. Nous avions mis en question la rentabilité de ce type de nomination pour une période illimitée.

16.69 Nous avions aussi indiqué que les taux du CCRT s'appliquant aux dépenses de voyage et d'accueil des personnes nommées par le gouverneur en conseil étaient beaucoup plus élevés que les taux établis pour les fonctionnaires.

16.70 Nous avions fait des recommandations précises concernant le CCRT et des recommandations de portée gouvernementale touchant d'autres entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil.

16.71 Par suite de notre vérification, le Parlement a adopté le projet de loi C-19, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1999. Cette loi a pour objet de moderniser et d'améliorer le processus de négociation collective des industries sous réglementation fédérale. Le projet de loi a établi le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) en tant que tribunal quasi judiciaire doté de fonctions de représentation et responsable de l'interprétation et de l'application du *Code canadien du travail*. Le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) est le successeur du Conseil canadien des relations du travail (CCRT).

16.72 En réponse à notre vérification, le contrôleur général a fait parvenir une lettre aux administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs au sujet des responsabilités de gestion financière des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi révisé le libellé des « Autorisations spéciales de voyager ». Le gouvernement a pris un décret prescrivant aux entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil de prendre en considération les politiques du Conseil du Trésor concernant les autorisations spéciales de voyager et les frais d'accueil.

16.73 Le présent suivi est centré sur les mesures prises par le CCRI et le gouvernement à la suite des recommandations que nous avions formulées dans notre chapitre de 1997.

Étendue

16.74 Nous avons passé en revue les progrès accomplis par le gouvernement depuis décembre 1997 pour améliorer la reddition de comptes des personnes nommées par le gouverneur en conseil quant à leurs dépenses de voyage et d'accueil.

16.75 Nous avons examiné les dépenses de voyage et d'accueil du président et des membres du CCRI, de même que les niveaux de rendement du CCRI, l'assignation des affaires aux anciens

membres du Conseil et le montant des indemnités journalières qui leur ont été payées.

16.76 Nous avons examiné les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ainsi que les rapports sur le rendement des six entités qui ont établi leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil. Ce sont les mêmes six entités qui avaient fait l'objet de notre chapitre de 1997.

Conclusion

16.77 Nos travaux de suivi indiquent que le CCRI a fait des progrès pour ce qui est de donner suite aux recommandations qui traitaient des problèmes de contrôle financier. Dans une vaste mesure, le CCRI utilise les taux du Conseil du Trésor pour les dépenses de voyage et d'accueil du président et des membres du Conseil.

16.78 Toutefois, le CCRI a versé aux anciens membres des sommes substantielles en indemnités journalières pour qu'ils rendent une décision finale dans les affaires dont ils étaient saisis. De même, le mandat d'un ancien membre est reconduit pour une période illimitée, à moins que le président n'exerce son pouvoir discrétionnaire pour le dessaisir d'une affaire et la réassigner. Il fallait plus de temps en moyenne pour entendre et traiter les affaires dans la période de trois ans à l'étude.

16.79 Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates pour donner suite à nos préoccupations concernant le besoin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

Observations

Politiques du CCRI en matière de voyages et d'accueil

16.80 Aux termes de sa propre loi constitutive, le CCRI a toujours le pouvoir d'établir ses propres politiques en matière de voyages et d'accueil, comme c'était le cas pour le CCRT. Le CCRI a intégré dans ses politiques la plupart des taux fixés par le Conseil du Trésor pour le président et les membres du Conseil.

16.81 Le CCRT comptait 14 personnes nommées à plein temps par le gouverneur en conseil. En tant qu'administrateur général, le président (niveau GIC-10) du CCRT avait « entière discrétion » pour ses dépenses de voyage. Le président a présenté une réclamation qui reflétait ses dépenses réelles. Les cinq vice-présidents (niveau GIC-9) et huit membres (niveau GIC-5) ont été remboursés pour leurs dépenses de voyage au moyen d'un régime d'indemnités journalières n'exigeant pas de reçus.

Le Conseil canadien des relations industrielles a intégré dans ses politiques la plupart des taux fixés par le Conseil du Trésor.

16.82 Au moment de notre examen, le CCRI comptait onze personnes à plein temps nommées par le gouverneur en conseil : le président (niveau GIC-9), quatre vice-présidents (niveau GIC-7) et six membres (niveau GIC-5). En mai 2000, le gouverneur en conseil a nommé un autre vice-président et six membres à temps partiel dans les régions. Le président du CCRI (niveau 9) conserve un pouvoir discrétionnaire aux termes des « Autorisations spéciales de voyager » du Conseil du Trésor. Toutefois, tous les membres du Conseil, y compris le président, sont assujettis à la politique du CCRI en matière de voyages. Quant aux vice-présidents et aux autres membres, ils ne jouissent pas de pouvoir discrétionnaire pour leurs dépenses de voyage. Ils doivent se conformer aux politiques du CCRI en matière de voyages et d'accueil, politiques semblables à celles du Conseil du Trésor.

16.83 Notre examen d'un échantillon des dépenses de voyage et d'accueil des

membres du Conseil et du président révèle que le CCRI applique en grande partie les taux du Conseil du Trésor.

Reconduction des mandats des anciens membres du Conseil pendant la période de transition

16.84 Dans notre chapitre de 1997, nous avions recommandé que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour présenter à nouveau des dispositions législatives en vue de clarifier les pouvoirs et les responsabilités au sein du Conseil. Le projet de loi C-19 confiait au président du CCRI la responsabilité d'assignation des affaires et précisait les pouvoirs et les responsabilités au sein du Conseil.

Le Conseil canadien des relations industrielles a versé aux anciens membres des sommes substantielles en indemnités journalières.

16.85 In 1997, nous avions mis en question le recours par le CCRT à d'anciens membres pour entendre des affaires bien après l'expiration de leur mandat comme membres à plein temps. Nous avions recommandé que le gouvernement limite la reconduction du mandat d'anciens membres du Conseil à une période raisonnable.

16.86 La nouvelle loi qui est entrée en vigueur en janvier 1999 prévoit que les anciens membres mèneront à terme les affaires dont ils s'occupaient auprès du CCRT. Les anciens membres touchaient une indemnité journalière fixée par le gouverneur en conseil. Nous avons constaté que les anciens membres sont reconduits dans leur mandat pour une période illimitée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de date fixe pour la cessation de leurs services. Cependant, pour pouvoir mettre fin aux arrangements pris avec les anciens membres, le président devrait appliquer une disposition transitoire du projet de loi C-19 qui lui permettrait de dessaisir ces membres de toute affaire non réglée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi et de la réassigner.

16.87 À compter du 1er janvier 1999, le CCRI a hérité de 542 affaires du CCRT; 408 ont été réassignées à des membres du CCRI et les anciens membres ont continué d'assumer la responsabilité des 134 autres. Au 31 mars 2000, 43 affaires du CCRT n'étaient pas encore réglées. En mai 2000, le CCRI nous a informés que dix affaires seulement du CCRT n'étaient pas encore réglées. Collectivement, les anciens membres ont rendu une décision sur 91 affaires, de janvier 1999 à mars 2000.

Le paiement des frais des anciens membres constituait le principal coût de transition.

16.88 Normalement, les mandats des membres du Conseil se chevauchent pour assurer la continuité des activités. Toutefois, l'entrée en vigueur du projet de loi C-19, le 1er janvier 1999, a eu pour effet de créer le CCRI et d'abolir le CCRT, ce qui mettait fin au mandat de tous les membres de l'ancien Conseil et entraînait des coûts de transition de 1,7 millions de dollars. Le CCRI nous a dit que les membres du nouveau Conseil n'ayant pas tous été nommés, il n'avait d'autre choix que de laisser siéger d'anciens membres pour qu'ils traitent les causes en instance.

16.89 Le CCRI a versé à ses anciens membres 895 000 $ en indemnités journalières et 43 000 $ en dépenses de voyage pour la période de janvier 1999 à mars 2000. D'avril 1997 à décembre 1998, le CCRT a versé 53 000 $ en indemnités journalières et 12 000 $ en dépenses de voyage à ses anciens membres. Les dépenses de voyage ne comprennent pas les dépenses payées d'avance pour les déplacements en avion.

16.90 Le paiement des frais des anciens membres représentait la plus grosse dépense des coûts de transition de 1,7 million de dollars du CCRI. En 1997, nous avions signalé que le CCRT avait aussi dépensé environ 1,7 million de dollars en huit ans, soit d'avril 1989 à mars 1997.

Baisse des niveaux de rendement dans l'ensemble

16.91 Le CCRI a connu, dans l'ensemble, une baisse de ses niveaux de rendement. Nos travaux ont porté sur une période de trois ans, mais nous n'avons pas séparé les dossiers traités par le CCRT de ceux du CCRI. Nous remarquons que le nombre total d'affaires réglées a augmenté en 1999-2000 comparativement aux exercices précédents. Le CCRI a statué sur 852 affaires en 1999-2000; 605 affaires ont été traitées en 1998-1999 et 626 en 1997-1998. En moyenne, il fallait plus de temps pour entendre et traiter les causes en instance dans cette période de trois ans qu'il n'en fallait dans les années précédentes. La pièce 16.2 montre l'augmentation du temps consacré au traitement des affaires de 1997 à 2000. Le CCRI nous a dit qu'il avait réussi à abréger le traitement des affaires inscrites après le 1er janvier 1999.

16.92 Le CCRI nous a avisés que les facteurs suivants ont eu des effets négatifs sur le temps de traitement :

- la hausse extraordinaire de la charge de travail attribuable aux nouvelles affaires;
- le retard mis à nommer les nouveaux membres du CCRI;
- la difficulté que représente la réassignation des affaires déjà entendues par d'anciens vice-présidents du CCRT.

16.93 Notre examen de la charge de travail du CCRI révèle que l'arriéré grandissant est le résultat d'une augmentation importante du nombre de nouvelles affaires. Le CCRI a précisé que les changements d'ordre structurel et technologique subis par des clients, tels que les industries de l'aviation, des télécommunications et de la radiodiffusion, sont à l'origine de l'augmentation de la charge de travail. Il nous a fait savoir qu'il prendra des mesures administratives plus énergiques, par exemple un nouveau mode de règlement des différends, pour traiter la charge de travail croissante.

Obligation redditionnelle des personnes nommées par le gouverneur en conseil

16.94 En 1997, nous avions recommandé que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor expliquent clairement aux personnes nommées par le gouverneur en conseil le rôle de l'administrateur général et de l'agent financier supérieur aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que les règlements et les politiques du Conseil du Trésor.

16.95 En août 1999, le Bureau du Conseil privé a publié « Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral ». Ce guide donne un aperçu des activités du gouvernement et du rôle de l'administrateur général.

16.96 À la suite de notre vérification, le contrôleur général a envoyé, en décembre 1997, une lettre à tous les administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs au sujet de leurs responsabilités de gestion financière respectives aux

Pièce 16.2

Temps consacré par le Conseil canadien des relations industrielles au traitement des affaires — 1997 à 2000

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Jours nécessaires au traitement d'une affaire **sans** audiences publiques	129	150	176
Jours nécessaires au traitement d'une affaire **avec** audiences publiques	330	560	403

Source : Information sur le rendement du CCRI

termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il y mentionne de nouveau l'exigence de la politique sur la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor, selon laquelle l'agent financier supérieur doit consulter le sous-contrôleur général lorsque la conduite de l'administrateur général peut poser un risque financier ou contrevenir à la politique gouvernementale.

16.97 La politique du Conseil du Trésor sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur ne traite pas adéquatement du cas des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil dont les dépenses de voyage et d'accueil ne sont pas conformes à ses propres lignes directrices. Selon la politique sur la fonction de contrôleur, l'agent financier supérieur, un subalterne de l'administrateur général, doit aviser le sous-contrôleur général des irrégularités en matière de gestion financière qui impliquent l'administrateur général.

Les politiques du Conseil du Trésor en matière de voyages et d'accueil pour les hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil sont demeurées essentiellement les mêmes.

16.98 Nous avons demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor quelles mesures il avait prises à la suite de la lettre de décembre 1997. Il a répondu qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures parce qu'il incombe à l'agent financier supérieur de demander aide et conseils.

16.99 Nous avions constaté dans notre chapitre de 1997 que des termes contradictoires tels que « entière discrétion » et « dispositions générales » créaient de la confusion et que le gouvernement devrait spécifier ce qu'il entend par « dispositions générales ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor a par la suite remplacé le terme « entière discrétion » par « discrétion » dans les « Autorisations spéciales de voyager ».

16.100 La version révisée des « Autorisations spéciales de voyager » précise maintenant que les administrateurs généraux peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire sur les dépenses liées à l'hébergement commercial, aux appels téléphoniques, aux repas et aux faux frais dépassant le maximum quotidien alloué, suivant les reçus présentés. Les « Autorisations spéciales de voyager » donnent les précisions suivantes pour le terme « discrétion » :

> Les administrateurs généraux devraient exercer leur pouvoir discrétionnaire avec prudence et probité, en restant conscients de ce que toutes les dépenses doivent contribuer à l'atteinte des objectifs de l'État. Bien que certaines circonstances puissent justifier le remboursement de dépenses exceptionnelles, la norme de base devrait être le confort et la commodité sans excès. La directive du Conseil du Trésor sur les voyages fournit des points de repère.

16.101 Les « Autorisations spéciales de voyager » révisées mettent l'accent sur la responsabilité des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil à l'égard de leurs propres dépenses de voyage et d'accueil. Cependant, elles sont trop vagues, de sorte que ceux-ci doivent déterminer leur propre « norme de base ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas clarifié les « dispositions générales ». Par conséquent, nous concluons que les politiques régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil sont demeurées essentiellement les mêmes.

Décret introduit en 1997

16.102 En 1997, nous avions recommandé que le gouvernement propose au Parlement l'adoption de dispositions législatives prévoyant des lignes directrices pour les dépenses de voyage et d'accueil engagées par les entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques. Nous avions signalé que, des 52 entités auxquelles nous nous étions adressés, 36 ont le pouvoir d'adopter des politiques en matière de

voyages et d'accueil, qui peuvent différer de la politique du Conseil du Trésor.

16.103 En guise de réponse, le gouvernement a présenté un décret pris par le Cabinet en décembre 1997 selon lequel les organisations qui ont le pouvoir d'établir, en matière de voyages et d'accueil, leurs propres politiques, devraient respecter les « Autorisations spéciales de voyager » et la politique sur l'accueil du Conseil du Trésor. Par contre, cette recommandation ne s'applique pas aux juges ni aux personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État.

16.104 Un décret comme celui de décembre 1997 n'annule pas les dispositions législatives conférant à une entité le pouvoir d'établir des politiques sur les voyages et l'accueil. Par conséquent, le décret fournit simplement une orientation aux personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil.

Surveillance des dépenses de voyage et d'accueil

16.105 La plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil travaillent au sein d'entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas leurs dépenses de voyage et d'accueil.

16.106 Il y a environ 360 personnes à plein temps nommées par le gouverneur en conseil au sein des 52 conseils, organismes et commissions. De ce nombre, 339 travaillent dans 36 entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques. Pour la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, les politiques du Conseil du Trésor et le décret servent seulement d'orientation.

16.107 Étant donné que les personnes nommées par le gouverneur en conseil peuvent exercer leur discrétion et qu'elles ont des pouvoirs variés quant aux dépenses de voyage et d'accueil, nous croyons que des mesures plus concrètes sont nécessaires pour surveiller leurs pratiques. Le gouvernement a clarifié les responsabilités de gestion financière, mais, à notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas pris de mesures adéquates pour renforcer l'obligation redditionnelle des personnes nommées par le gouverneur en conseil en ce qui touche leurs dépenses de voyage et d'accueil.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas les dépenses de voyage et d'accueil des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Rapport au Parlement

16.108 En 1997, nous avions mentionné que six des 36 entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil avaient arrêté leurs propres politiques. Nous avions recommandé que ces entités communiquent leurs politiques au Parlement et les coûts supplémentaires qui en découlent comparativement à ceux qu'autorisent les politiques établies du Conseil du Trésor pour les fonctionnaires.

16.109 Par la suite, deux des six entités ont signalé au Parlement en 1998 et en 1999 qu'elles avaient leurs propres politiques. Une troisième entité n'a pas communiqué au Parlement d'information sur ses politiques parce qu'il y avait, à son avis, peu de différence entre celles-ci et les politiques du Conseil du Trésor. Les trois autres entités nous ont dit qu'elles n'étaient pas au courant de quelque obligation de communiquer cette information au Parlement.

16.110 L'obligation de communiquer l'information sur les politiques était mentionnée en partie dans la lettre de décembre 1997 du contrôleur général aux administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a appris qu'il est maintenant obligatoire de communiquer cette information au Parlement.

Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes — 1998, chapitre 3

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

La Défense nationale a pris des mesures qui répondent, dans une large mesure, à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics.

16.111 En 1998, nous avions vérifié le programme de biens d'équipement du ministère de la Défense nationale, qui coûte environ 1,4 milliard de dollars par année. Nous avions évalué comment le Ministère réussit à maintenir une force moderne et polyvalente, comme l'exige la politique du gouvernement. Selon ses plans d'activités, le Ministère aurait besoin de 11 milliards de dollars pour ses dépenses en capital au cours des cinq prochaines années, mais on ne lui a accordé que 6,5 milliards, ce qui représente un manque de 4,5 milliards de dollars.

16.112 Les représentants du Ministère nous avaient avisés qu'ils prenaient des mesures mais, avaient-ils ajouté : « Il faudra peut-être faire des choix difficiles ». Le Ministère procédait alors à un examen à long terme des Forces canadiennes, notamment des capacités et de la taille future des Forces, des priorités de développement et des nouvelles façons de soutenir les opérations. La réduction des Forces et de l'état de préparation faisait partie des résultats envisagés dans les plans du Ministère.

Le gouvernement a rejeté la recommandation voulant que l'on informe davantage le Parlement au sujet de la capacité des Forces canadiennes.

16.113 L'absence de directives stratégiques adéquates, de priorités claires et d'information sur le rendement nuisait à la planification. Nous avions également constaté que d'autres pays réussissaient à engager des dépenses en capital correspondant mieux aux objectifs de leur politique et qu'ils communiquaient davantage d'information à leur législature.

16.114 Le Comité des comptes publics s'est dit d'accord avec nos constatations et a recommandé que le Ministère améliore sa planification et qu'il fournisse au Parlement, dans son rapport annuel sur le rendement, une évaluation et un examen complets de la défense, des plans d'acquisition de biens d'équipement et des indicateurs pertinents.

Étendue

16.115 Nous avons assuré le suivi de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics. Nous avons examiné les dossiers d'examen du budget et de la structure des Forces et interrogé les représentants du Ministère chargés du budget d'acquisition.

Conclusion

16.116 Le Ministère a accompli des progrès marqués pour ce qui est de ses plans et priorités et des liens qu'il a établis entre la politique gouvernementale et sa structure de forces. Cependant, les représentants du Ministère estiment qu'il manque au Ministère environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

16.117 Le gouvernement a rejeté la recommandation du Comité des comptes publics voulant que le ministère fournisse au Parlement plus d'information pour déterminer si le programme de biens d'équipement permettait d'atteindre les objectifs en matière de capacité de défense.

Observations

Le Ministère a amélioré ses processus de budgétisation des biens d'équipement et de planification des Forces

16.118 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses processus de planification et de budgétisation des biens d'équipement. Ces mesures répondent à la majeure partie de nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics voulant que le Ministère élabore des scénarios et un cadre de développement des Forces ainsi que des évaluations stratégiques. Plus particulièrement, nous constatons les progrès suivants :

- On a réalisé des scénarios de déploiement décrivant l'utilisation possible des Forces canadiennes. Ils servent à l'examen des projets et des besoins et à la planification des derniers ajustements à la structure des Forces.

- Un cadre de développement des Forces beaucoup plus rigoureux a été conçu et mis en oeuvre. Ce cadre est fondé sur une « Liste canadienne des tâches interarmées », soit un inventaire des tâches militaires que les divers scénarios de déploiement des Forces peuvent exiger. Le Comité de surveillance de la haute direction, présidé par le sous-ministre et le Chef d'état-major, a approuvé les niveaux relatifs voulus pour les capacités au haut niveau. Ce cadre constituera un fondement transparent et plus rationnel pour la sélection des projets à financer. De plus, il correspond explicitement aux objectifs de la politique. Depuis mai 2000, le Conseil sur les besoins en capacités interarmées, présidé par le sous-ministre, le chef d'état-major de la Défense, ou par le Vice-chef d'état major de la Défense, assume les fonctions du Comité de surveillance de la haute direction. Ce changement a fait de ce processus une partie intégrante de la gestion du Ministère.

- Le Ministère a effectué ses propres analyses des besoins budgétaires totaux découlant tant de la politique actuelle que de la structure existante des Forces. Ces analyses confirment en grande partie nos constatations de 1998 et fournissent une base beaucoup plus fiable pour la planification.

- Le Ministère a annoncé son intention de revoir la structure des Forces. Dans le document *Stratégie 2020 : Façonner l'avenir de la défense canadienne* publié en juin 1999, le Ministère a indiqué qu'il avait cinq ans pour aligner une structure de forces « viable et à la mesure de nos moyens », fondé sur un programme de modernisation bénéficiant d'un minimum de 23 p. 100 du budget de la Défense. Dans une première étape, le *Guide de planification de la Défense 2000* a fixé un objectif provisoire de 21 p. 100 d'ici avril 2004.

Le Parlement n'a pas reçu d'évaluation complète de la capacité des Forces canadiennes

16.119 Nous avions recommandé que le Ministère fournisse sur les capacités, le rendement et les ressources militaires l'information dont le Parlement a besoin pour mieux examiner son budget des dépenses. Le Comité des comptes publics avait recommandé que le Ministère inclue dans son rapport annuel sur le rendement une évaluation et un examen complets de la défense et qu'il fournisse des indicateurs montrant dans quelle mesure le plan d'acquisition des biens d'équipement répond aux objectifs en matière de capacité de défense.

16.120 Le gouvernement a rejeté ces recommandations, les jugeant impossibles à mettre en oeuvre, comme dans le cas d'un bilan annuel complet, ou estimant que l'information se trouvait déjà dans divers documents publics.

16.121 Aucun des documents cités par le Ministère ne fournit beaucoup d'information sur l'état des Forces canadiennes. Le *Rapport sur le rendement* de 1999 du Ministère ne fournit que très peu de données quantitatives sur l'état de

Le budget des Forces canadiennes est encore marqué par une pénurie de fonds.

préparation des Forces et les normes de rendement. Seuls des énoncés vagues sont fournis comme : « ... nous avons dépassé même les attentes », « [le] ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes déploient d'énormes efforts pour relever les défis » et « même en [ ] présence de ressources supplémentaires, la Défense devra continuer à faire des choix difficiles. Les Forces canadiennes ne peuvent pas tout faire pour tout le monde. Des priorités doivent être déterminées et des décisions doivent être prises. ». Le rapport du Chef d'état-major sur l'état des Forces canadiennes ne fournit pas d'évaluation de l'état global de l'équipement et ne présente qu'une liste des nouveaux biens d'équipement reçus. Selon le *Rapport sur les plans et les priorités — 2000*, « ... les Forces canadiennes sont maintenant plus aptes au combat qu'elles ne l'étaient il y a dix ans ». Le Rapport ne donne pas de plus amples explications, mais cet énoncé semble reposer sur le fait que les Forces ont reçu de nouveaux biens d'équipement.

16.122 Le Ministère continue d'élaborer des indicateurs de rendement pour ses rapports au Parlement; cependant, selon le *Guide de planification de la Défense* de 2001, ces indicateurs ne seront pas prêts avant 2001. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que le Ministère fournirait au Parlement une évaluation « instantanée » des capacités des Forces canadiennes au cours de la prochaine période de rapport.

Des documents mettent en lumière une baisse importante de la capacité, une crise budgétaire continue et une restructuration imminente des Forces canadiennes.

16.123 Des documents indiquent qu'une crise budgétaire continue d'imposer aux Forces canadiennes de lourdes pressions et que perdurent des compressions budgétaires influant sur leur structure et leur état de préparation. Les *Guides de planification de la Défense* de 2000 et 2001, rendus publics, ont annoncé plusieurs changements à la structure de forces :

- La Marine perdra le budget d'exploitation de deux navires de défense côtière de la classe Kingston, qui viennent à peine d'être payés. Les amiraux des Côtes Est et Ouest continueront peut-être d'exploiter ces navires s'ils parviennent à trouver des fonds à l'interne. La Marine retirera également deux navires auxiliaires équipés de balais de déminage.

- La force aérienne a mis hors service 8 de ses 14 avions à réaction Challenger et mettra hors service l'aéronef Silver Star en 2001-2002. D'ici à ce qu'elles puissent passer un contrat à cette fin, les Forces canadiennes n'auront plus alors la capacité d'assurer elles-mêmes l'entraînement à la guerre électronique. De plus, deux avions DASH-8 ont été déclarés excédentaires.

- Le Ministère a demandé une réduction de dix pour cent de l'infrastructure des trois armées.

16.124 Les plans d'activités des services pour l'exercice de planification 2000 prévoient d'autres réductions. C'est la force aérienne qui doit subir les plus fortes compressions : la flotte de CF-18 pourrait être réduite de 122 à 80 chasseurs et la force aérienne dans son ensemble passera de 460 à 257 aéronefs. L'Armée de terre n'a pas encore déterminé comment elle se restructurera, mais son effectif pourrait subir des réductions de taille. La Marine fait état de difficultés pour maintenir son état de préparation et compte adopter une nouvelle politique à cet égard.

16.125 En novembre 1999, les conclusions de l'examen portant sur la situation budgétaire révélaient que le Ministère avait perdu toute souplesse pour faire face aux pressions cumulatives sur ses ressources et n'avait plus de marge de manoeuvre. Les planificateurs de la Défense estimaient que le Ministère aurait besoin de plus d'un milliard de fonds supplémentaires par an pour répondre aux

besoins d'une force même plus restreinte tout en modernisant et en revitalisant son infrastructure et en maintenant son état de préparation. Le budget fédéral de 2000 a ajouté 400 millions de dollars pour la première année de la période triennale de planification et le financement augmentera ensuite pour atteindre environ 600 millions de dollars la dernière année. Un déficit important reste à combler.

16.126 En résumé, il faut présenter au Parlement une image plus complète des capacités des Forces canadiennes.

Défense nationale — Grands projets d'acquisition de biens d'équipement — 1998, chapitre 4

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

16.127 En 1998, le ministère de la Défense nationale assumait la responsabilité de programmes d'acquisition de biens d'équipement dont le coût, étalé sur les cinq années suivantes, était d'environ 6,5 milliards de dollars. Notre vérification avait porté principalement sur l'analyse des besoins et des options; la gestion des risques; les essais et évaluations; la gestion, la surveillance et le contrôle des projets; et la mise en oeuvre des pratiques de gestion de projet les plus appropriées. Nous avions examiné six grands projets d'acquisition de biens d'équipement d'une valeur totale de 3,3 milliards de dollars.

Le Ministère a pris des mesures à la suite de nos recommandations.

16.128 Nous avions découvert plusieurs lacunes dans la façon dont le Ministère gérait les grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Les gestionnaires n'avaient pas effectué d'analyses appropriées pour justifier les dépenses autorisées, et les analyses des options étaient médiocres. Un seul des six projets répondait à nos attentes en matière de gestion des risques. Les méthodes d'essai et d'évaluation étaient satisfaisantes, mais certains équipements de type commercial n'avaient pas fait l'objet d'essais dans des conditions opérationnelles, et des défauts sont apparus après leur mise en service. Enfin, le Ministère n'avait pas de plan de mise en oeuvre pour le renouvellement du processus d'acquisition de biens d'équipement.

16.129 Le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur notre rapport, et recommandé que le Ministère améliore ses méthodes d'évaluation des besoins et des options, qu'il procède à des essais opérationnels, surtout pour les équipements de type commercial, et qu'il élabore et mette en oeuvre une structure adéquate pour rendre compte à la haute direction du rendement des projets.

Étendue

16.130 Nous avons mené un suivi à l'égard de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics. Nous avons eu des entretiens avec les gestionnaires responsables et examiné les documents. Nous avons également examiné toutes les vérifications internes de projets d'acquisition de biens d'équipement qui ont été effectuées par le Ministère depuis notre vérification.

16.131 De plus, nous avons examiné quatre nouveaux projets d'acquisition de biens d'équipement pour déterminer si le Ministère a effectivement entrepris d'améliorer son processus de gestion. Les quatre projets que nous avons choisis sont les suivants : « Habillement du soldat », l'hélicoptère canadien de recherche et de sauvetage, l'hélicoptère maritime, et la prolongation de la [durée de] vie des sous-marins. Nous n'avons pas procédé à une vérification complète de ces projets à la lumière de nos critères initiaux, et nous n'avons pas non plus tenté d'évaluer la qualité globale de la gestion de ces quatre projets.

Conclusion

16.132 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses systèmes de gestion des projets, conformément à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics. Le Ministère est allé bien au-delà de sa réponse initiale à nos recommandations et à celles du Comité.

16.133 Il est évident que la gestion de certains projets s'est améliorée, mais cette amélioration n'est pas encore généralisée.

Observations

L'analyse des besoins et des options s'améliore

16.134 En 1998, nous avions signalé que, dans trois des six projets examinés, l'analyse des besoins ne répondait pas aux normes et que, dans cinq de ces six projets, l'analyse des options était déficiente. Par conséquent, nous avions constaté que, bien souvent, l'équipement acheté ne répondait pas aux besoins des forces opérationnelles.

16.135 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses analyses. Il a créé un site intranet pour son Bureau d'acquisition et de soutien du matériel (*Materiel Acquisition and Support Desktop*). Ce document contient des directives détaillées sur l'élaboration d'un énoncé des besoins et certaines indications sur l'analyse des options. Les directives sur l'énoncé des besoins sont fondées sur celles du Project Management Institute et elles incorporent d'autres améliorations comme l'usage des scénarios de conflit types du Ministère.

16.136 La haute direction participe beaucoup plus à l'établissement des besoins fondamentaux, par l'entremise du Conseil sur les besoins en capacités interarmées. De nouveaux outils, comme les scénarios de conflit et la « Liste canadienne des tâches interarmées », sont désormais utilisés pour évaluer les options.

16.137 Nous avons trouvé des signes d'amélioration dans le projet « Habillement du soldat » et dans le projet de l'hélicoptère maritime. D'après une vérification interne, l'énoncé des besoins pour le projet « Habillement du soldat » était complet et valide; de plus, il a été examiné par les utilisateurs. Bien documenté, l'énoncé des besoins pour le projet de l'hélicoptère maritime s'appuie sur une série de recherches opérationnelles.

16.138 Cependant, ce ne sont pas tous les projets qui montrent des signes d'amélioration. Ainsi, plusieurs faiblesses ont été détectées dans le projet de prolongation de la durée de vie des sous-marins, qui prévoit l'achat par le Ministère de quatre sous-marins britanniques d'occasion au coût d'environ 800 millions de dollars. L'énoncé des besoins de ce projet a été terminé seulement un mois après la date du dépôt de notre rapport au Parlement. Cet énoncé est incomplet : il ne répond pas à l'exigence du Livre blanc de 1994 selon laquelle nos sous-marins doivent être déployés dans le cadre d'un groupe opérationnel canadien. Bien qu'il mette l'accent sur la surveillance des pêches et la lutte contre le trafic de drogue dans les eaux canadiennes, l'énoncé des besoins justifie mal l'utilité des sous-marins pour ce type de tâches. La possibilité d'utiliser des avions patrouilleurs à long rayon d'action pour la surveillance de nos eaux territoriales n'a pas été examinée.

Le processus de gestion des risques a été renforcé

16.139 Dans sa réponse initiale à notre vérification, le Ministère n'avait pas pris l'engagement précis d'améliorer la gestion des risques. Toutefois, des représentants nous avaient dit que le projet global de réforme du Ministère visait, entre autres, l'amélioration de ce secteur. Quoi qu'il en soit, le Ministère a pris une série de mesures qui devraient améliorer grandement sa capacité de réduire les risques :

- Le Guide de gestion des risques du Conseil du Trésor a été adopté et incorporé à un nouveau module de trois jours qui prolonge le cours de gestion de projets du Ministère.

- Un modèle de gestion des risques a été inclus dans le Bureau d'acquisition et de soutien du matériel (Materiel

Acquisition and Support Desktop), sur le réseau intranet du Ministère.

- Les équipes de gestion des grands projets recevront une formation « juste à temps » en gestion des risques.

- Des examens par la Direction de la gestion opérationnelle du changement, ainsi que des vérifications internes, seront effectués très tôt au cours de la vie des grands projets pour évaluer les plans de gestion des risques et recommander des améliorations.

La gestion de certains projets s'améliore lentement, malgré une tendance à sous-estimer les risques. Le service de vérification interne a relevé que les rapports soumis à la haute direction minimisaient, de façon arbitraire, les risques qui avaient été évalués.

Le projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (200 millions de dollars) n'a pas répondu aux besoins initiaux et a été abandonné une fois terminé.

16.140 Dans un cas, soit le projet de prolongation de la [durée de] vie des sous-marins, l'analyse des risques était incomplète. Des représentants du Ministère nous ont expliqué qu'un accès limité aux navires pendant les premières étapes du projet a réduit leur capacité d'effectuer une analyse complète des risques. L'équipe de projet est en train de mettre la dernière main à un plan de gestion des risques pour la canadianisation des sous-marins.

16.141 Nous avons constaté la plus forte amélioration dans le plan de gestion des risques pour l'hélicoptère de recherche et de sauvetage. Le plan de ce projet décrit le processus de gestion des risques, qui est appuyé par une base de données. Les gestionnaires sur le terrain détectent les risques et en présentent une description à un Comité de gestion des risques présidé par l'administrateur du projet. Le Comité examine les risques les plus importants, les porte à la connaissance de la haute direction et veille à ce que le « Profil de projet et évaluation des risques » soit tenu à jour. Le Ministère estime qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire et il a l'intention de l'étendre à d'autres projets.

16.142 Dans le cas du projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI), une mauvaise évaluation des risques et la disparité entre l'envergure du projet et les fonds disponibles ont entraîné des pertes plus élevées que celles que nous avions signalées dans notre vérification de 1998. Ce cas est décrit plus en détail dans la pièce 16.3.

Des mesures ont été prises pour améliorer les essais et les évaluations

16.143 Notre rapport et celui du Comité des comptes publics recommandaient tous les deux une intensification des essais et des évaluations, surtout pour les équipements de type commercial. Un équipement qui convient à des entreprises commerciales ou à d'autres forces armées peut ne pas convenir aux Forces canadiennes.

16.144 Comme pour la gestion des risques, le Ministère, dans sa réponse à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics, n'a pas pris d'engagement précis en ce qui concerne l'amélioration des essais et des évaluations. Il a seulement dit qu'il interviendrait pour corriger les pratiques que notre rapport jugeait inadéquates. Par la suite, ses représentants nous ont informés que le Ministère avait pris plusieurs mesures pour améliorer les essais et les évaluations :

- Le Ministère a décidé d'intégrer les essais et les évaluations au processus de gestion des risques, et les administrateurs de projets devront aborder cette question dans le cadre de leur stratégie globale.

- Les équipes de projet intégrées tentent de fusionner les processus d'essai et d'évaluation de l'entrepreneur et ceux du Ministère.

- Le Ministère envisage d'autres changements pour réduire les lacunes de ses équipements.

16.145 Nous avons trouvé d'autres preuves qu'il y a des risques inhérents à

l'achat d'équipements de type commercial et qu'un programme d'essai et d'évaluation rigoureux est requis pour réduire ces risques. Le projet « Habillement du soldat », qui a pour but de fournir aux troupes terrestres des vêtements de combat et des équipements de protection, était basé à l'origine sur l'achat d'équipements de type commercial selon une procédure accélérée. Cependant, un programme d'essai et d'évaluation bien conçu a permis d'établir que beaucoup d'équipements de type commercial ou utilisés par des forces armées étrangères ne répondraient pas aux besoins des Forces canadiennes. Bien que ce projet

Pièce 16.3

Projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction

Le projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI) visait la description, l'achat et l'installation de l'équipement nécessaire à l'entraînement efficace des forces terrestres, maritimes et aériennes du Canada à la guerre électronique. Le coût estimatif global du projet était de 203 millions de dollars. Le projet a commencé en 1988.

Comme l'a signalé notre vérification, les documents internes relatifs au projet faisaient état d'un haut niveau de risque technique. Cependant, la Défense nationale a indiqué au Conseil du Trésor que les risques de dépassement de coût et de non-respect du calendrier étaient faibles et que le risque que le projet ne donne pas les résultats attendus était de faible à moyen.

Lors de notre vérification, certains éléments du projet présentaient des dépassements de coût de 22 millions de dollars au total. Des représentants du Ministère nous ont affirmé qu'ils allaient faire face à ces dépassements de coût en adoptant une approche non conventionnelle pour le soutien en cours d'utilisation. Nous avions également signalé que le projet accusait un retard de 22 mois sur le calendrier prévu.

Cependant, à la fin de février 1998, avant que notre rapport de vérification soit finalisé, un Comité supérieur de révision a décidé de réduire considérablement l'envergure du projet. D'après des représentants du Ministère, l'installation d'appareils de brouillage dans un petit jet de modèle commercial a entraîné des difficultés techniques imprévues. Les efforts déployés pour les surmonter ont entamé le budget, et les travaux requis pour résoudre les problèmes de processeur et d'intégration ont créé un risque technique excessivement élevé que même l'injection de fonds additionnels ne pourrait pas réduire. On a donc pris la décision de ne pas installer les dispositifs de contre-mesures électroniques, les systèmes de soutien électronique et le processeur du système dans les Challenger. Le résultat, c'est que les sommes consacrées au développement et à l'achat et les coûts d'ingénierie des essais d'installation de ces équipements ont été radiés. De plus, l'avion partiellement équipé ne répondait plus aux besoins des Forces canadiennes.

D'autres éléments du projet, y compris l'installation des appareils de brouillage et des lance-leurres, ont été menés à bien. De plus, 19 nacelles de brouillage radar, d'éjection de leurres et de simulation de la menace ont été installées sur 10 avions CE-133 T-bird.

En août 1999, le Ministère a annoncé que l'avion Challenger partiellement équipé serait déclaré excédentaire en avril 2000, et que les T-Bird seraient retirés du service à la fin de l'exercice financier 2001-2002. Cette décision a été prise parce que le Ministère manque d'argent et qu'il est incapable de soutenir sa structure de forces. Une grande partie des sommes investies ont donc été radiées, et les Forces canadiennes ont été privées de la capacité de guerre électronique qui devait être fournie à l'interne. Le Ministère récupérera peut-être une partie de ses pertes en vendant l'équipement ou en le louant à un entrepreneur.

La décision de l'ensemble des Forces armées de retirer tous les aéronefs T-Bird et ses jets Challenger servant à l'entraînement électronique et à l'évacuation sanitaire et de radier les sommes investies et ce, pour s'approvisionner plutôt auprès du secteur privé, a été prise, entre autres, pour les raisons suivantes :

- une mauvaise gestion des risques a empêché le Ministère de terminer le projet à la date prévue;
- une gestion budgétaire inadéquate a mené à l'acquisition d'un équipement dont le coût d'utilisation s'est avéré trop élevé dès que sa mise au point a été réalisée.

l'achat d'équipements de type commercial et qu'un programme d'essai et d'évaluation rigoureux est requis pour réduire ces risques. Le projet « Habillement du soldat », qui a pour but de fournir aux troupes terrestres des vêtements de combat et des équipements de protection, était basé à l'origine sur l'achat d'équipements de type commercial selon une procédure accélérée. Cependant, un programme d'essai et d'évaluation bien conçu a permis d'établir que beaucoup d'équipements de type commercial ou utilisés par des forces armées étrangères ne répondraient pas aux besoins des Forces canadiennes. Bien que ce projet

Pièce 16.3

Projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction

Le projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI) visait la description, l'achat et l'installation de l'équipement nécessaire à l'entraînement efficace des forces terrestres, maritimes et aériennes du Canada à la guerre électronique. Le coût estimatif global du projet était de 203 millions de dollars. Le projet a commencé en 1988.

Comme l'a signalé notre vérification, les documents internes relatifs au projet faisaient état d'un haut niveau de risque technique. Cependant, la Défense nationale a indiqué au Conseil du Trésor que les risques de dépassement de coût et de non-respect du calendrier étaient faibles et que le risque que le projet ne donne pas les résultats attendus était de faible à moyen.

Lors de notre vérification, certains éléments du projet présentaient des dépassements de coût de 22 millions de dollars au total. Des représentants du Ministère nous ont affirmé qu'ils allaient faire face à ces dépassements de coût en adoptant une approche non conventionnelle pour le soutien en cours d'utilisation. Nous avions également signalé que le projet accusait un retard de 22 mois sur le calendrier prévu.

Cependant, à la fin de février 1998, avant que notre rapport de vérification soit finalisé, un Comité supérieur de révision a décidé de réduire considérablement l'envergure du projet. D'après des représentants du Ministère, l'installation d'appareils de brouillage dans un petit jet de modèle commercial a entraîné des difficultés techniques imprévues. Les efforts déployés pour les surmonter ont entamé le budget, et les travaux requis pour résoudre les problèmes de processeur et d'intégration ont créé un risque technique excessivement élevé que même l'injection de fonds additionnels ne pourrait pas réduire. On a donc pris la décision de ne pas installer les dispositifs de contre-mesures électroniques, les systèmes de soutien électronique et le processeur du système dans les Challenger. Le résultat, c'est que les sommes consacrées au développement et à l'achat et les coûts d'ingénierie des essais d'installation de ces équipements ont été radiés. De plus, l'avion partiellement équipé ne répondait plus aux besoins des Forces canadiennes.

D'autres éléments du projet, y compris l'installation des appareils de brouillage et des lance-leurres, ont été menés à bien. De plus, 19 nacelles de brouillage radar, d'éjection de leurres et de simulation de la menace ont été installées sur 10 avions CE-133 T-bird.

En août 1999, le Ministère a annoncé que l'avion Challenger partiellement équipé serait déclaré excédentaire en avril 2000, et que les T-Bird seraient retirés du service à la fin de l'exercice financier 2001-2002. Cette décision a été prise parce que le Ministère manque d'argent et qu'il est incapable de soutenir sa structure de forces. Une grande partie des sommes investies ont donc été radiées, et les Forces canadiennes ont été privées de la capacité de guerre électronique qui devait être fournie à l'interne. Le Ministère récupérera peut-être une partie de ses pertes en vendant l'équipement ou en le louant à un entrepreneur.

La décision de l'ensemble des Forces armées de retirer tous les aéronefs T-Bird et ses jets Challenger servant à l'entraînement électronique et à l'évacuation sanitaire et de radier les sommes investies et ce, pour s'approvisionner plutôt auprès du secteur privé, a été prise, entre autres, pour les raisons suivantes :

- **une mauvaise gestion des risques a empêché le Ministère de terminer le projet à la date prévue;**
- **une gestion budgétaire inadéquate a mené à l'acquisition d'un équipement dont le coût d'utilisation s'est avéré trop élevé dès que sa mise au point a été réalisée.**

4

présente des dépassements de coût et des retards sur le calendrier initial, la réévaluation de ses besoins par le Ministère doit être considérée comme un exemple de bonne gestion : une décision erronée a été renversée et la valeur de notre investissement a été préservée.

16.146 D'après une vérification interne, des grenades pour véhicules ont été achetées au coût d'environ 750 000 $ sans essais adéquats pour les fins prévues. Ces projectiles, qui devaient être utilisés par les Forces canadiennes, ne l'ont jamais été, car ils soulevaient des préoccupations quant à l'aspect sécurité et auraient menacé la vie des troupes. Le Ministère doit réévaluer sa position selon laquelle l'achat d'équipements de type commercial est moins risqué que le développement d'équipements de modèle militaire.

La haute direction du Ministère est mieux informée

16.147 En ce qui concerne la production des rapports destinés à la haute direction, nous avions recommandé que le Ministère fasse respecter sa directive selon laquelle tous les projets doivent appliquer la Norme de gestion du rendement relativement au respect des coûts et du calendrier. Le Comité des comptes publics a fait une recommandation du même ordre. Le ministère de la Défense nationale, en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, a commencé à élaborer un nouveau système de production de rapports pour les projets d'acquisition de biens d'équipement. Ce système, encore à l'état de prototype, est censé être pleinement opérationnel d'ici la fin de l'an 2000. À l'heure actuelle, les rapports de projet sont de qualité inégale, mais les meilleurs fournissent des informations adéquates.

16.148 Le Ministère a également institué deux autres mécanismes de surveillance du rendement des projets :

- Les examens effectués annuellement par la Direction de la gestion opérationnelle du changement visent non seulement à évaluer la gestion des projets, mais aussi à fournir de l'aide pour corriger les points faibles.
- Des examens immédiats et rapides sont effectués par le Chef du Service d'examen.

Globalement, par rapport à l'époque de notre vérification, la haute direction reçoit plus d'informations sur l'état d'avancement des grands projets d'acquisition de biens d'équipement, et ces informations sont de meilleure qualité.

Le Ministère améliore lentement la capacité de son effectif

16.149 En 1998, nous avions signalé que le ministère de la Défense nationale n'avait pas de plan adéquat pour recruter ni pour former des personnes dotées des compétences requises pour gérer les grands projets d'acquisition de biens d'équipements. Nous avions cependant indiqué que le Ministère avait mis en place un programme de perfectionnement à l'intention des agents d'approvisionnement civils.

16.150 Des représentants du Ministère nous ont dit que le plan requis de gestion des ressources humaines sera terminé d'ici l'automne 2000. Le Groupe des matériels est en train de recruter 13 agents d'approvisionnement civils, dont certains sont titulaires d'une maîtrise, et environ cinq ingénieurs subalternes qui suivront un programme de perfectionnement. Pour les ingénieurs militaires appelés à diriger les équipes de gestion de l'équipement, y compris celles qui s'occupent des projets d'acquisition de biens d'équipement, il a été établi qu'une formation en leadership et en gestion des programmes d'équipement constitue un préalable pour accéder au grade de major. De plus, le Groupe des matériels a établi des normes de rendement et des compétences minimales pour faire carrière dans le domaine de l'approvisionnement. En

outre, des programmes et outils de formation améliorés seront mis à l'essai à l'automne 2000.

Le Ministère continue d'améliorer son processus de gestion des projets

16.151 Nous avions recommandé que le Ministère adopte une approche plus rigoureuse dans le renouvellement de son processus de gestion des projets en se dotant d'un plan, en choisissant des projets pilotes pour faire l'essai des innovations, et en évaluant les résultats par rapport à des objectifs préétablis. Au début, le Ministère a adopté cette approche, mais il a dû l'abandonner parce qu'elle exigeait trop de main-d'oeuvre. Le Ministère a continué d'améliorer son processus de gestion des projets en concentrant ses ressources sur l'examen et le soutien direct de ses projets les plus importants et les plus à risques. Il participe également au projet fédéral de la réforme des modes d'approvisionnement, qui est dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Chapitre 17

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

	Page
Points saillants	17-5
Introduction	17-7
Agence de promotion économique du Canada atlantique et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	17-8
La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu	17-8
Rapport financier du gouvernement	17-15
La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires	17-15
Parc Downsview Park inc.	17-19
Le contrôle parlementaire des programmes et des dépenses	17-19
Affaires indiennes et du Nord Canada	17-23
Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro	17-23
Affaires indiennes et du Nord Canada	17-28
Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus	17-28

Autres observations de vérification

Points saillants

17.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

17.2 Le chapitre consacré aux « Autres observations de vérification » joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

17.3 Le chapitre renferme habituellement des observations qui se rapportent aux dépenses ou aux recettes des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non-conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers publics sans souci de l'économie.

17.4 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu;
- La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires;
- Il n'y pas d'autorisation parlementaire claire pour les programmes et les dépenses au titre de Parc Downsview Park inc.;
- Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro;
- Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus.

17.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

17.6 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

17.7 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor, lorsque cela est légalement requis;
- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans souci de l'économie ou de l'efficience;
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans souci des répercussions de ces dépenses sur l'environnement, dans le contexte du développement durable.

17.8 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée, conformément aux normes de vérification généralement reconnues; par conséquent, nos examens ont comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre sous le nom de l'entité ou du ministère concerné.

Le présent chapitre traite de plusieurs questions d'importance dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport.

Agence de promotion économique du Canada atlantique et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu

En septembre 1995, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a signé un bail, au nom de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), pour la location de locaux au 338, rue Charlotte à Sydney, locaux qui devaient être utilisés pour établir un Centre de services aux entreprises du Canada (CSEC). La superficie des locaux loués, les coûts d'aménagement, le taux de location au mètre carré et le nombre de places de stationnement acquis étaient tous plus élevés que ceux des autres CSEC de la région de l'Atlantique. Les coûts d'occupation du CSEC de Sydney étaient de 20 à 30 p. 100 (ou environ 200 000 $) plus élevés que ceux exigés pour des immeubles de qualité supérieure au centre-ville de Sydney.

En octobre 1995, l'APECA a sous-loué tous les locaux à la Société d'expansion du Cap-Breton, à la province de la Nouvelle-Écosse et à des organisations non gouvernementales. L'APECA est toujours responsable du bail et continue de combler le manque à gagner par rapport aux revenus de location.

À notre avis, TPSGC et l'APECA ne se sont pas assurés que le coût de location des locaux à Sydney représentait une bonne optimisation des ressources et ils n'ont pas fait preuve de transparence au cours du processus.

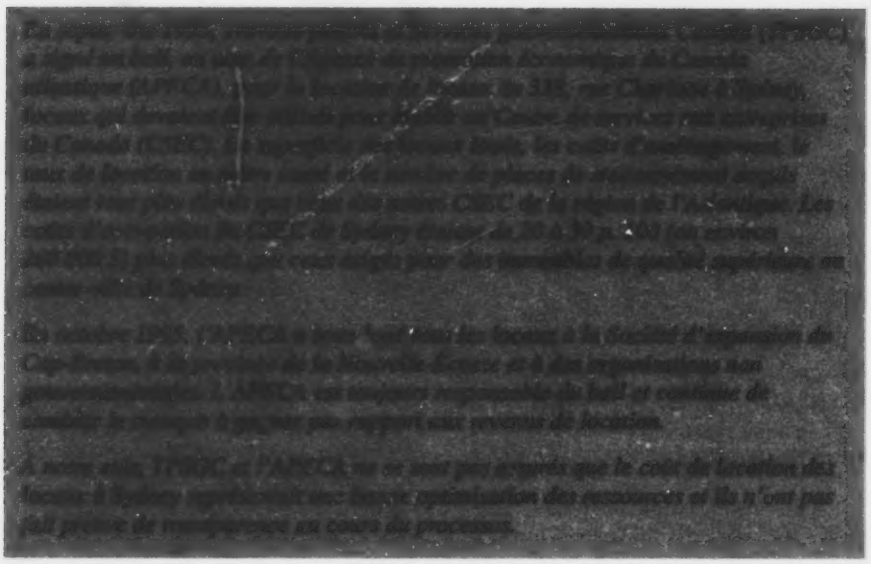
Contexte

17.9 Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) sont le fruit d'une initiative du gouvernement fédéral visant à rationaliser les services gouvernementaux et à permettre aux entreprises d'y avoir accès plus facilement. Il s'agit de guichets uniques pour les services offerts aux entreprises par les trois ordres de gouvernement. Chaque centre de services comprend un centre d'information électronique et un service de consultation sans rendez-vous. Dans le budget de 1994, les CSEC étaient considérés comme une priorité pour le gouvernement qui voulait établir un réseau de dix centres administratifs à l'échelle du pays, soit un centre dans une zone urbaine importante de chaque province. Dans le Canada atlantique, c'est l'APECA qui a dirigé l'initiative au nom du gouvernement fédéral. Au départ, le gouvernement avait approuvé l'établissement de quatre CSEC dans le Canada atlantique, soit à Fredericton, à Charlottetown, à Halifax et à St. John's. L'APECA a élaboré et mis en œuvre un plan de travail qui a permis de coordonner le lancement et la promotion des CSEC dans les quatre provinces.

17.10 Le 10 novembre 1993, les hauts fonctionnaires de l'APECA et le ministre responsable de l'APECA et de TPSGC ont parlé d'établir un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney. Les caractéristiques du Centre de Sydney devaient être semblables à celles des autres centres du réseau national : des ressources d'information communes, des employés ayant une classification

Agence de promotion économique du Canada atlantique et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu



Contexte

17.9 Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) sont le fruit d'une initiative du gouvernement fédéral visant à rationaliser les services gouvernementaux et à permettre aux entreprises d'y avoir accès plus facilement. Il s'agit de guichets uniques pour les services offerts aux entreprises par les trois ordres de gouvernement. Chaque centre de services comprend un centre d'information électronique et un service de consultation sans rendez-vous. Dans le budget de 1994, les CSEC étaient considérés comme une priorité pour le gouvernement qui voulait établir un réseau de dix centres administratifs à l'échelle du pays, soit un centre dans une zone urbaine importante de chaque province. Dans le Canada atlantique, c'est l'APECA qui a dirigé l'initiative au nom du gouvernement fédéral. Au départ, le gouvernement avait approuvé l'établissement de quatre CSEC dans le Canada atlantique, soit à Fredericton, à Charlottetown, à Halifax et à St. John's. L'APECA a élaboré et mis en œuvre un plan de travail qui a permis de coordonner le lancement et la promotion des CSEC dans les quatre provinces.

17.10 Le 10 novembre 1993, les hauts fonctionnaires de l'APECA et le ministre responsable de l'APECA et de TPSGC ont parlé d'établir un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney. Les caractéristiques du Centre de Sydney devaient être semblables à celles des autres centres du réseau national : des ressources d'information communes, des employés ayant une classification

semblable, des normes de service et des exigences d'évaluation nationales, et une interconnectabilité avec d'autres centres. L'APECA devait partager le Centre avec sept autres organismes gouvernementaux fédéraux ainsi qu'avec des partenaires provinciaux et municipaux.

17.11 En septembre 1995, TPSGC a signé, au nom de l'APECA, un bail de six ans, de 1,1 million de dollars, assorti de deux options supplémentaires d'un an. Le bail avait été signé pour la location de locaux au 338, rue Charlotte à Sydney, en vue d'établir un Centre de services aux entreprises du Canada. Le 1er octobre 1995, l'APECA a sous-loué tous les locaux à la Société d'expansion du Cap-Breton, à la province de la Nouvelle-Écosse et à des organisations non gouvernementales.

17.12 En avril 1998, la province de la Nouvelle-Écosse a signé un bail de dix ans avec le propriétaire de l'immeuble pour une partie des locaux qu'elle avait sous-loués de l'APECA. En septembre 2001, la province prendra le bail en charge pour tous les locaux louables de l'immeuble.

17.13 Dans son rapport de décembre 1999, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a émis des réserves en ce qui concerne le contrat de location signé par la province en avril 1998. Il a indiqué que la province payait 30 p. 100 de plus que le taux du marché. Celle-ci avait passé outre au processus de gestion immobilière normal pour la négociation du bail et s'était engagée à louer des locaux sans se fonder sur des besoins précis. Étant donné que la province avait sous-loué cet espace du gouvernement fédéral avant de signer son propre bail, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse nous a fait part de ses réserves.

Questions

Demande de locaux injustifiée

17.14 En mars 1994, l'APECA a indiqué qu'il lui fallait des locaux à bureaux de 300 m^2 pour un Centre de services aux entreprises du Canada au centre-ville de Sydney. L'APECA a demandé à TPSGC d'entreprendre des démarches pour l'acquisition de locaux dans un immeuble situé au 338, rue Charlotte. La superficie demandée était comparable à celle des autres Centres de services aux entreprises du Canada que l'APECA avait établis dans la région de l'Atlantique. Cependant, l'appel d'offres lancé en juin 1994 indiquait le besoin d'une superficie de 600 m^2. L'appel d'offres a été modifié une semaine plus tard en vue d'obtenir une superficie de 700 m^2, soit l'ensemble des locaux louables dans l'immeuble de trois étages. Les CSEC de Halifax, Fredericton et St. John's étaient déjà établis dans des locaux correspondant à une superficie de 330 m^2, 392 m^2 et 300 m^2, respectivement.

La superficie des locaux et le nombre de places de stationnement obtenus pour le Centre de Sydney dépassent largement ceux des autres Centres de services aux entreprises du Canada de la région de l'Atlantique.

17.15 À la demande de l'APECA, TPSGC a indiqué dans l'appel d'offres qu'il fallait 50 places de stationnement pour le Centre de Sydney. Les autres CSEC établis par l'APECA en ont beaucoup moins : cinq à Fredericton, trois à Charlottetown, huit à St. John's et aucune au centre-ville de Halifax. L'APECA a finalement accepté l'offre du locateur, qui lui offrait 25 places de stationnement. Elle a accepté par la suite d'en obtenir 12 sur place et 13 ailleurs. Ni l'APECA ni TPSGC n'ont été en mesure de nous expliquer pourquoi il fallait plus de places de stationnement au CSEC de Sydney qu'aux quatre autres CSEC de la région de l'Atlantique.

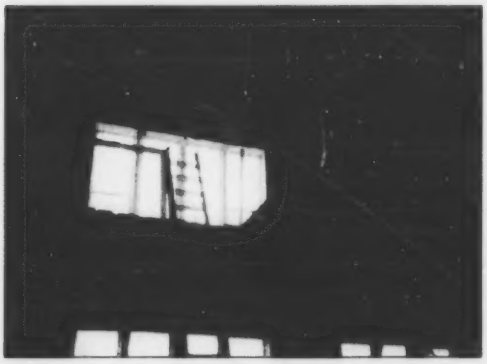
17.16 Notre préoccupation. La superficie des locaux et le nombre de places de stationnement obtenus pour le Centre de Sydney dépassent largement

ceux des autres Centres de CSEC de la région de l'Atlantique.

Coûts excessifs

17.17 Selon une étude de marché de la région de Sydney que TPSGC avait déjà menée, l'immeuble acquis pour le CSEC avait un taux de location, y compris les coûts d'aménagement et de rénovation, de 20 à 30 p. 100 plus élevé que celui d'immeubles de qualité supérieure au centre-ville de Sydney. Le taux de location annuel, sans compter les coûts d'aménagement et de rénovation et les taxes sur les locaux professionnels, était de 280 $ le mètre carré (26,01 $ le pied carré). TPSGC a calculé que les coûts d'aménagement et de rénovation ainsi que les taxes sur les locaux professionnels ajoutaient 88 $ le mètre carré de plus (8,17 $ le pied carré) aux frais de location annuels.

17.18 Les coûts d'aménagement et de rénovation de 190 000 $ du Centre de Sydney, même s'ils sont beaucoup moins élevés que les 275 000 $ estimés initialement par le propriétaire, étaient de trois à cinq fois plus élevés que ceux d'autres CSEC de la région de l'Atlantique. Le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a signalé qu'en 1998, la province a dépensé une somme supplémentaire de 189 000 $ pour des travaux d'aménagement et de rénovation dans le même immeuble.



Rénovations initiales au Centre de services aux entreprises du Canada, au 338, rue Charlotte à Sydney (voir le paragraphe 17.17).

17.19 Notre préoccupation. TPSGC a déterminé, avant l'acquisition des locaux, que les coûts d'occupation de cet immeuble dépassaient considérablement les taux d'autres locaux de qualité supérieure dans le même secteur, soit de 20 à 30 p. 100 (ou environ 200 000 $).

Utilisation des locaux loués

17.20 Étant donné qu'elle a sous-loué les locaux de l'immeuble, l'APECA est responsable de tout manque à gagner entre les loyers qu'elle touche pour les locaux sous-loués et les montants prévus dans son bail avec le propriétaire. Ainsi, de septembre 1995 à mars 2000, l'APECA a dû débourser 116 903 $ du fait du manque à gagner pour des locaux qu'elle n'a pas utilisés.

17.21 L'immeuble n'a jamais été utilisé aux fins prévues dans les documents justifiant l'acquisition des locaux, c'est-à-dire pour établir un Centre de services aux entreprises du Canada offrant tous les services. Le CSEC devait être partagé avec sept autres organismes du gouvernement fédéral ainsi qu'avec des partenaires provinciaux et communautaires. Sept des huit organismes du gouvernement fédéral qui avaient été choisis initialement n'ont jamais occupé les locaux. Selon les informations que nous avons recueillies, seulement deux fonctionnaires fédéraux, tout au plus, ont travaillé à cet endroit.

17.22 Notre préoccupation. Même si l'APECA a continué de payer une partie du loyer, l'immeuble n'a jamais été utilisé comme CSEC offrant tous les services.

Manque d'ouverture, d'équité et de responsabilité

17.23 Nous avons constaté que, tout au long du processus de location, ni TPSGC ni l'APECA n'avait veillé à ce que le processus soit mené ouvertement et équitablement et soit perçu comme tel.

17.24 Dans sa demande initiale, l'APECA avait indiqué à TPSGC qu'il

était très important que les locaux puissent être occupés dans un délai de quatre mois, soit le 1er juin 1994. Toutefois, le bail n'a pas été signé avant le mois de septembre 1995, soit 18 mois après la date qu'avait indiquée l'APECA à TPSGC. L'APECA avait mentionné oralement à TPSGC que le Ministre avait donné son appui à la location du Centre de services aux entreprises sur la rue Charlotte. En mars 1994, TPSGC a écrit au moins deux fois à l'APECA pour obtenir une confirmation de l'appui du Ministre; l'APECA n'a ni confirmé ni infirmé cet appui par écrit.

17.25 TPSGC a informé l'APECA qu'elle n'avait pas accordé un délai suffisant pour lancer un appel d'offres public pour le centre de Sydney. Pour que le projet puisse être réalisé, il faudrait que TPSGC accepte que l'on dépasse les coûts de location et de rénovation standard et qu'on limite la zone géographique admissible pour les appels d'offres publics. En outre, TPSGC a indiqué qu'il prévoyait que le taux de location serait supérieur au taux du marché.

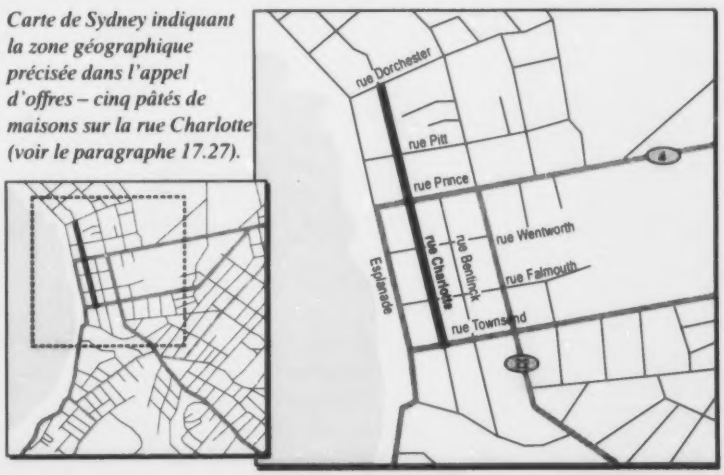
17.26 Les dossiers des quatre autres CSEC établis par l'APECA comprennent des rapports décrivant les immeubles que l'on a envisagé de louer, une comparaison des coûts, d'autres facteurs et des recommandations pour le choix de l'immeuble ainsi qu'une justification du choix. Nous n'avons trouvé aucune analyse comparative ni justification expliquant le refus d'autres immeubles à Sydney.

17.27 En juin 1994, un avis public d'appel d'offres était affiché par TPSGC sur le bulletin électronique du Service des invitations ouvertes à soumissionner et dans le bulletin *Marchés publics*. Cet appel d'offres précisait initialement un besoin en locaux de 600 m^2, et une exigence inhabituellement élevée de 50 places de stationnement sur les lieux. Il restreignait de plus l'emplacement admissible à cinq pâtés de maisons sur une même rue. La seule offre reçue en réponse à l'appel d'offres a été jugée non conforme puisque le soumissionnaire ne pouvait pas fournir 50 places de stationnement à l'endroit même.

17.28 Nous avons examiné des documents précisant que deux autres parties ont pris contact avec TPSGC par la suite. Une des parties a indiqué qu'elle n'avait pas soumis d'offre parce qu'elle n'était pas en mesure de fournir le stationnement requis. L'autre a signalé qu'elle serait intéressée à présenter une soumission si un nouvel appel d'offres était lancé. Nous avons constaté qu'après l'appel d'offres initial, aucun autre avis public n'a été donné même si, après négociation avec le soumissionnaire unique, on a accru les exigences en superficie, on a réduit les exigences en places de stationnement et les dates d'occupation ont été changées.

17.29 En août 1994, le bureau du sous-ministre a informé le bureau de TPSGC de la région de l'Atlantique qu'il appuyait la décision de négocier directement avec l'unique soumissionnaire et que les fonctionnaires devaient engager des négociations immédiatement et faire rapport de la situation.

Carte de Sydney indiquant la zone géographique précisée dans l'appel d'offres – cinq pâtés de maisons sur la rue Charlotte (voir le paragraphe 17.27).



17.30 Tout au long du processus de location, TPSGC a contesté les limites imposées par l'APECA en ce qui concerne la zone géographique de l'appel d'offres, les modifications constantes apportées à ses demandes et les taux de location et de rénovation excessifs. Les représentants de TPSGC ont indiqué qu'ils craignaient que le processus ne procure pas aux contribuables une bonne optimisation des ressources ou qu'il ne donne pas au public l'occasion de participer au processus d'appel d'offres. Toutefois, TPSGC n'a jamais interrompu le processus de location ou de rénovation.

À notre avis, l'objectif de la Politique du Conseil du Trésor sur les transferts transparents et équitables de biens immobiliers n'a pas été respecté.

17.31 TPSGC, en sa qualité d'agent de location du gouvernement central, et l'APECA, à titre de client, avaient tous deux l'obligation de veiller à ce que la superficie à occuper représente l'espace minimum requis pour l'exécution efficace du programme et l'utilisation la plus économique des ressources du gouvernement. Le processus de location de l'immeuble à Sydney a été mené en dépit des inquiétudes de TPSGC concernant la demande de l'APECA de négocier un marché à fournisseur unique pour la location de l'immeuble situé au 338, rue Charlotte et concernant l'allégation de celle-ci selon laquelle la date de mise en service du 1er juin 1994 devait être absolument respectée, de même que la superficie des locaux qu'elle jugeait nécessaire.

17.32 **Notre préoccupation.** À notre avis, l'objectif de la Politique du Conseil du Trésor sur les transferts transparents et équitables de biens immobiliers, qui consiste à « veiller à ce que les transferts de biens immobiliers s'effectuent en toute transparence et équité, et soient perçus comme tels », n'a pas été respecté. Par conséquent, cette acquisition n'a pas été réalisée de façon à résister à l'examen du public en ce qui a trait à la prudence et à la probité.

Examens internes précédents

17.33 TPSGC et l'APECA ont effectué des examens internes du bail. Ces examens se sont limités à des études préparatoires et n'ont pas relevé de questions en vue d'une vérification plus poussée.

17.34 En 1995, le bureau du Ministre a demandé aux représentants de TPSGC de se pencher sur les événements qui ont mené à la location des locaux et sur la location comme telle. Cet examen ne visait pas l'optimisation des ressources, mais plutôt à évaluer dans quelle mesure TPSGC s'était conformé à la politique et aux procédures des organismes centraux et du Ministère pour l'acquisition de locaux et avait donné une réponse appropriée à la demande de locaux présentée par l'APECA.

17.35 Nous avons examiné les dossiers de l'examen de TPSGC et le rapport d'étude préparatoire de cet examen. Celui-ci avait permis de conclure que :

- TPSGC avait observé le *Règlement sur les marchés de l'État*;
- la décision d'engager des négociations avec l'unique soumissionnaire était appropriée et conforme aux pratiques relatives aux marchés de l'État;
- TPSGC avait été soucieux de la nécessité de faire preuve de prudence et de probité dans la passation du marché;
- le papier à en-tête du Ministère avait été utilisé de façon inappropriée par un haut fonctionnaire du Ministère affecté au bureau du Ministre en vue de communiquer de l'information, en août 1994, sur laquelle on s'était fondé pour engager directement des négociations;
- il n'y avait aucune preuve que des directives avaient été fournies par le Ministre ou le personnel du Ministre;

- il n'y avait aucune question importante justifiant un examen plus approfondi.

17.36 Les services de vérification interne de l'APECA ont examiné les documents liés à la participation de l'Agence à l'appel d'offres et à l'adjudication du marché en vue de la location de locaux à Sydney pour établir un CSEC. Les résultats de l'examen ont été intégrés au rapport de TPSGC. L'examen interne de l'APECA concluait que l'Agence avait fait preuve de prudence lorsqu'elle a fourni l'information à TPSGC. L'examen a permis de constater qu'en ce qui a trait au processus d'appel d'offres, à la détermination des besoins en locaux et à l'identification de la zone admissible, l'approche de l'Agence à l'égard de l'appel d'offres de Sydney était conforme à l'approche qu'elle a adoptée pour les autres Centres de services aux entreprises du Canada qu'elle administre dans le Canada atlantique. L'APECA ne nous a pas fourni de documents de travail à l'appui de ses conclusions.

17.37 **Notre préoccupation.** Nos conclusions sont différentes de certaines des conclusions formulées par TPSGC et par l'APECA.

Conclusion

17.38 À notre avis, le bail visant l'acquisition des locaux au 338, rue Charlotte ne constitue pas une bonne optimisation des ressources parce que :

- l'immeuble n'a jamais été utilisé pour établir un CSEC offrant tous les services, même si cela constituait la justification initiale des exigences en locaux;

- le taux de location était plus élevé que le taux du marché pour des locaux de qualité supérieure;

- les besoins de locaux et de stationnement indiqués dépassaient les besoins relatifs au fonctionnement d'un CSEC;

- le besoin urgent des locaux n'était pas justifié.

17.39 Les locaux du CSEC de Sydney n'ont pas été acquis d'une façon qui résisterait à l'examen du public en ce qui a trait à la prudence et à la probité et l'on n'a pas veillé « à ce que les transferts de biens immobiliers s'effectuent en toute transparence et équité, et soient perçus comme tels » puisque :

- on s'est concentré sur un seul immeuble dès le début;

- on a poursuivi le processus malgré le fait que l'offre ne répondait pas aux exigences;

- on a apporté de nombreux changements importants aux besoins.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuie complètement la réalisation de l'optimisation des ressources dans le processus d'acquisition. Cependant, l'objectif de l'examen interne n'était pas l'optimisation des ressources. En conséquence, l'examen n'a pas présenté de conclusion sur les points soulevés par le vérificateur général.*

Réponse de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique : *La création du réseau de Centres de services aux entreprises du Canada a été officiellement annoncée comme étant une priorité du gouvernement fédéral. Cependant, il s'agissait d'une priorité qui dépendait de la participation de nombreux partenaires; en effet, près de 15 organisations s'était dites intéressées à participer au projet de Sydney. Même si elle est déçue que de nombreux partenaires possibles aient éventuellement décidé de ne pas offrir leurs services à partir d'un même emplacement, l'Agence*

a réussi à conclure des ententes de sous-location importantes dans les circonstances en vue de limiter les pertes du gouvernement fédéral jusqu'à la fin du bail dans moins d'un an.

L'Agence reconnaît qu'il importe que toutes les transactions immobilières soient menées d'une manière intègre, prudente, ouverte et équitable, et soient perçues comme telles.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : David Rattray, Jean Ste-Marie et John Wiersema
Directeurs : Marilyn Rushton et Peter Sorby

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Sorby.

Rapport financier du gouvernement

La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires

Le budget du gouvernement et certains états financiers des* Comptes publics *et du* Rapport financier annuel *présentent des recettes et des dépenses après déduction des paiements au titre du crédit pour TPS et de la prestation fiscale canadienne pour enfants. Ces paiements constituent des transferts à des particuliers et devraient être comptabilisés comme des dépenses du gouvernement. Le fait de les soustraire des recettes (de les traiter, en fait, comme des réductions fiscales) déforme l'information présentée : celle-ci n'est pas claire et induit en erreur. Au fil du temps, cette pratique fait que les recettes fiscales et les dépenses de programme présentées sont bien inférieures à la réalité. Pour l'exercice en cours, la différence est d'environ 9,5 milliards de dollars.

Contexte

17.40 Le crédit pour TPS et la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) sont des programmes qui permettent de verser de l'argent à des Canadiens à revenus faibles et moyens. Les paiements au titre du crédit pour TPS sont effectués tous les trois mois et les paiements de la PFCE le sont tous les mois. Ils sont assurés par l'entremise du régime fiscal : l'Agence des douanes et du revenu du Canada détermine l'admissibilité et effectue les paiements en fonction des déclarations présentées par les bénéficiaires. Les montants sont versés selon la composition des familles et le revenu.

17.41 Les documents budgétaires et certains états financiers des *Comptes publics* et du *Rapport financier annuel* présentent ces paiements en tant que réduction des taxes et impôts. Par conséquent, les états financiers du gouvernement présentent parfois les dépenses et les recettes fiscales agrégées après soustraction du montant de ces paiements (voir la pièce 17.1).

17.42 Les montants en jeu sont importants et vont croissant. En 1990-1991, les paiements au titre du crédit d'impôt pour enfants totalisaient 2,1 milliards de dollars. Cette année, les paiements de la PFCE (qui a remplacé le crédit d'impôt pour enfants et les allocations familiales) sont estimés à quelque 6,5 milliards de dollars et, en 2004, ils devraient atteindre neuf milliards de dollars. Les crédits pour taxe de vente ont augmenté et sont passés de 700 millions de dollars il y a dix ans à quelque 3,0 milliards de dollars aujourd'hui.

17.43 Depuis quelques années, le Bureau s'inquiète de la pratique du gouvernement qui consiste à déduire des recettes les paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE. Si la pratique n'a aucune incidence sur le déficit ou l'excédent du gouvernement (puisque les recettes *et* les dépenses sont réduites du même montant), il en résulte de la confusion et l'information financière présentée peut induire en erreur. Le problème s'est aggravé au fil des ans, puisque les transferts sociaux sont de plus

Rapport financier du gouvernement

La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires

Le budget du gouvernement et certains états financiers des* Comptes publics *et du* Rapport financier annuel *présentent des recettes et des dépenses après déduction des paiements au titre du crédit pour TPS et de la prestation fiscale canadienne pour enfants. Ces paiements constituent des transferts à des particuliers et devraient être comptabilisés comme des dépenses du gouvernement. Le fait de les soustraire des recettes (de les traiter, en fait, comme des réductions fiscales) déforme l'information présentée : celle-ci n'est pas claire et induit en erreur. Au fil du temps, cette pratique fait que les recettes fiscales et les dépenses de programme présentées sont bien inférieures à la réalité. Pour l'exercice en cours, la différence est d'environ 9,5 milliards de dollars.

Contexte

17.40 Le crédit pour TPS et la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) sont des programmes qui permettent de verser de l'argent à des Canadiens à revenus faibles et moyens. Les paiements au titre du crédit pour TPS sont effectués tous les trois mois et les paiements de la PFCE le sont tous les mois. Ils sont assurés par l'entremise du régime fiscal : l'Agence des douanes et du revenu du Canada détermine l'admissibilité et effectue les paiements en fonction des déclarations présentées par les bénéficiaires. Les montants sont versés selon la composition des familles et le revenu.

17.41 Les documents budgétaires et certains états financiers des *Comptes publics* et du *Rapport financier annuel* présentent ces paiements en tant que réduction des taxes et impôts. Par conséquent, les états financiers du gouvernement présentent parfois les dépenses et les recettes fiscales agrégées après soustraction du montant de ces paiements (voir la pièce 17.1).

17.42 Les montants en jeu sont importants et vont croissant. En 1990-1991, les paiements au titre du crédit d'impôt pour enfants totalisaient 2,1 milliards de dollars. Cette année, les paiements de la PFCE (qui a remplacé le crédit d'impôt pour enfants et les allocations familiales) sont estimés à quelque 6,5 milliards de dollars et, en 2004, ils devraient atteindre neuf milliards de dollars. Les crédits pour taxe de vente ont augmenté et sont passés de 700 millions de dollars il y a dix ans à quelque 3,0 milliards de dollars aujourd'hui.

17.43 Depuis quelques années, le Bureau s'inquiète de la pratique du gouvernement qui consiste à déduire des recettes les paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE. Si la pratique n'a aucune incidence sur le déficit ou l'excédent du gouvernement (puisque les recettes *et* les dépenses sont réduites du même montant), il en résulte de la confusion et l'information financière présentée peut induire en erreur. Le problème s'est aggravé au fil des ans, puisque les transferts sociaux sont de plus

en plus assurés par l'entremise du régime fiscal.

Questions

Les transferts effectués en vertu des programmes du crédit pour TPS et de la prestation fiscale canadienne pour enfants diffèrent très peu des autres paiements de transfert.

17.44 Des états financiers qui fournissent une image claire et fidèle de la situation financière du gouvernement sont essentiels à une population informée et à l'obligation de rendre compte inhérente à la démocratie. Le fait de déduire des recettes les paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE masque l'ampleur véritable du gouvernement et complique l'examen et l'évaluation du rendement du gouvernement.

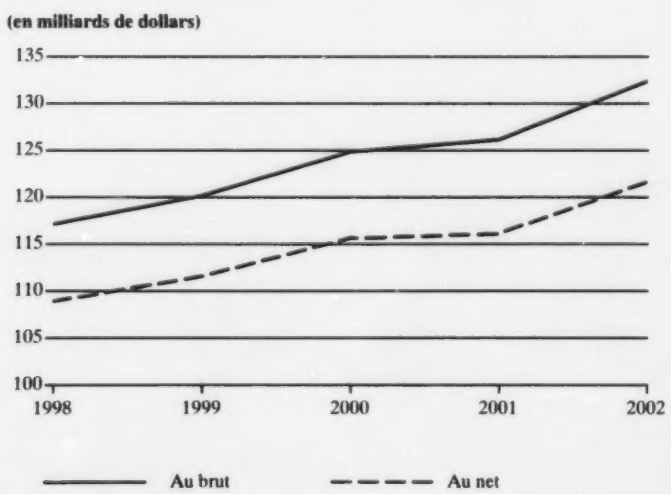
17.45 Du point de vue du gouvernement, il est juste de traiter les paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE comme étant des réductions des recettes fiscales puisque, tel qu'il le mentionne dans *Le plan budgétaire de 2000*, ils « font partie intégrante du régime fiscal. Ces programmes sont administrés par le biais du régime fiscal, leur montant est donc appliqué en réduction des recettes fiscales à des fins budgétaires ».

17.46 En fait, le gouvernement soutient que le médium est le message. Mais pourquoi la méthode de prestation devrait-elle éclipser la substance d'un programme pour sa classification? Les transferts effectués en vertu des programmes du crédit pour TPS et de la PFCE diffèrent très peu des autres paiements de transfert : ils servent à verser de l'argent à des particuliers et à des ménages qui répondent à certains critères d'admissibilité. Le fait de les administrer par l'entremise du régime fiscal ne convertit pas pour autant ces transferts en réductions fiscales. Les bénéficiaires sont admissibles en fonction de leur revenu et de leurs caractéristiques démographiques. Par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti sont versées selon des règles semblables. Devrait-on également déduire ces paiements des taxes et impôts?

17.47 Conformément aux principes comptables objectifs, les paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE font clairement partie des dépenses dans le grand livre du gouvernement. Comme le précise le *Manuel de statistique de finances publiques* du Fonds monétaire international, tous les paiements aux contribuables (sauf les remboursements des sommes perçues à tort), [traduction] qu'on les qualifie de remboursements fiscaux, de crédits d'impôt ou de toute autre façon, sont classés comme dépenses du gouvernement. De même, dans le système canadien de comptabilité nationale (modelé d'assez près suivant la norme internationale décrite dans la publication des Nations Unies *Système de comptabilité nationale*), Statistique Canada traite tant les paiements de crédits pour TPS que les paiements de la PFCE comme dépenses du gouvernement et présente les recettes et les dépenses du gouvernement au brut, sans avoir déduit ces montants. Ce traitement est conforme aux principes énoncés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables

Pièce 17.1

Dépenses de programme — Crédit de TPS et PFCE au net et au brut



Agréés, lesquels exigent que les recettes et les dépenses soient présentées au brut.

17.48 Le *Rapport financier annuel* et les *Comptes publics* présentent parfois les recettes et les dépenses tant au brut qu'au net des paiements au titre du crédit pour TPS et de la PFCE. Cela crée une confusion indue puisque, comme on le soutient dans la présente observation, la déduction de ces paiements des recettes n'est pas appropriée.

17.49 Pour la plupart, les documents budgétaires présentent les recettes et les dépenses au net uniquement. Une annexe au *Plan budgétaire de 2000* présenté par le ministre des Finances avec son budget de février dernier indique les paiements au titre de la PFCE et de quelques autres crédits d'impôt à la fois comme réductions fiscales et comme augmentations des dépenses. Dans le reste du document, cependant, et dans d'autres documents budgétaires, les paiements au tire du crédit pour TPS et de la PFCE sont traités comme des réductions fiscales seulement et sont déduits des recettes. À notre avis, l'information financière présentée ainsi induit en erreur. Par exemple, les réductions prévues des impôts sur le revenu des particuliers dans le plan de réduction quinquennal présenté dans le budget de février 2000 auraient été de 32,5 milliards de dollars, plutôt que de 39,5 milliards de dollars, comme il est indiqué dans le budget, si le traitement comptable approprié avait été suivi (puisque sur les réductions fiscales présentées, les augmentations des paiements de PFCE représentent sept milliards de dollars environ); le ratio de l'augmentation des dépenses à la diminution des taxes et impôts (au cours de la période 2000-2003) découlant des initiatives annoncées dans le budget serait près de 50:50 et non pas de 40:60 comme le laissent croire les données budgétaires; de plus, les dépenses de programme en proportion du PIB de cette année s'établiraient à 12,6 p. 100 plutôt qu'à 11,6 p. 100.

Conclusion

17.50 Les paiements effectués au titre du crédit pour TPS et de la PFCE constituent des dépenses du gouvernement, semblables aux autres paiements de transfert aux particuliers qui sont fonction du revenu. Pour des raisons d'efficience et d'efficacité, ils sont assurés par l'entremise du régime fiscal. Cela ne les transforme pas pour autant en réductions fiscales : ils demeurent des éléments de dépense. Pour cette raison et conformément aux principes comptables objectifs, ils devraient être présentés dans les livres du gouvernement comme dépenses du gouvernement. La pratique voulant qu'ils soient traités comme réductions fiscales et consistant à les déduire des recettes sème la confusion; l'information financière ainsi produite induit en erreur. Il conviendrait d'y mettre fin.

Réponse du ministère des Finances : *Plusieurs facteurs s'appuyant sur de solides bases de politique économique militent en faveur de l'utilisation de données nettes quant à la prestation fiscale canadienne pour enfants et au crédit pour TPS. Comme l'indique le vérificateur général, cette pratique comptable n'a aucune incidence sur le déficit ou l'excédent du gouvernement. De plus, les données brutes et nettes sont présentées dans le* Rapport financier annuel *et dans les* Comptes publics du Canada. *En outre, le* Plan budgétaire de 2000 *précisait l'incidence des mesures fiscales touchant les dépenses du point de vue de la réduction des impôts et de l'initiative en matière de dépenses. Puisque l'information pertinente est rapportée sur une base brute ainsi que sur une base nette, il nous apparaît difficile de voir comment la présentation des états financiers induit le public en erreur.*

Les questions en jeu sont beaucoup plus complexes que celles qui figurent dans le Rapport. Par exemple, est-ce le mécanisme utilisé pour verser une prestation ou l'intention qui devrait

déterminer la classification? La question se pose tout particulièrement en ce qui a trait au crédit pour TPS en faveur des contribuables à revenu modeste, lequel a été instauré au moment de la mise en œuvre de la TPS. Le crédit pour TPS en faveur des contribuables à revenu modeste a remplacé le crédit remboursable pour taxe de vente fédérale (TVF), instauré vers le milieu des années 80, lorsque le taux de la TVF a été augmenté et que son assiette a été élargie. L'objectif était de dédommager les Canadiens à faible revenu de la majoration des prix attribuable au remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants par la TPS. Pour ce faire, on aurait pu accorder des cartes spéciales aux Canadiens dans cette situation, afin qu'ils bénéficient d'un taux réduit au moment des achats. Cela aurait entraîné une réduction des recettes équivalente. C'est en fait ce que l'on fait pour l'achat de logements neufs : le taux est d'environ 4,5 p. 100 au lieu de 7 p. 100 et la réduction est déduite des recettes tirées de la TPS. Une autre option aurait été de faire en sorte que les personnes dans ce cas fournissent des reçus indiquant le montant de la TPS versé et de leur accorder des remboursements. C'est l'option retenue pour les visiteurs étrangers, et là encore la réduction est déduite des recettes tirées de la TPS. C'est également ce que l'on fait pour les municipalités et les organismes à but non lucratif. Toutefois, d'un point de vue administratif, les options consistant à offrir un taux réduit ou un remboursements aux Canadiens à faible revenu présenteraient de grandes difficultés, seraient coûteuses et ouvriraient la porte aux abus. Par conséquent, le taux réduit ou le remboursement est offert via un crédit d'impôt remboursable, lequel est déduit des recettes tirées de la TPS, au même titre que les autres réductions de taux et rabais. La démarche a été adoptée par souci de simplification administrative, mais l'intention est claire. Des questions du même ordre se posent en ce qui touche la prestation fiscale canadienne pour enfants, qui est versée à un grand nombre de Canadiens qui paient des impôts sur le revenu.

L'observation du vérificateur porte exclusivement sur l'impact de la prestation fiscale canadienne pour enfants et du crédit pour TPS, comme s'il s'agissait des seuls éléments en cause. Pourtant, d'autres variables sont affectées par les pratiques comptables retenues (recettes nettes). C'est notamment le cas des recettes consolidées des sociétés d'État, des recettes tirées d'emprunts antérieurs ainsi que des recettes obtenues par différents ministères et organismes gouvernementaux qui fournissent des services. Les questions en jeu sont différentes de celles relatives à la PFCE et au crédit pour TPS et ne sont pas traitées dans cette observation.

Le Rapport prétend que le gouvernement induit les Canadiens en erreur en ce qui a trait à l'impact de la stratégie de réduction des impôts sur cinq ans. En fait, peu importe les pratiques comptables utilisées, les intentions du gouvernement sont bien connues. Le gouvernement a présenté clairement l'impact de sa stratégie sur le niveau de vie des Canadiens, eu égard à la situation fiscale de chacun.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald Thompson
Directeur : Basil Zafiriou

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Basil Zafiriou.

Parc Downsview Park inc.

Le contrôle parlementaire des programmes et des dépenses

Nos derniers rapports annuels du vérificateur sur les états financiers de la Société immobilière du Canada limitée et de sa filiale, Parc Downsview Park inc., mentionne que le gouvernement du Canada n'a pas demandé au Parlement une autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc en milieu urbain et, à ce jour, le Parlement ne l'a pas donnée et n'a pas approuvé non plus de dépenses publiques à cette fin.

À notre avis, si le gouvernement du Canada désire établir un parc urbain et investir plus de 100 millions de dollars de fonds publics dans celui-ci, il devrait obtenir l'approbation claire et explicite du Parlement.

Contexte

17.51 Dans son Budget de 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto, à Downsview. Le document *Incidences du Budget, Défense nationale*, mentionné dans le budget, indique que « les terres... qui sont associées à l'emplacement de Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir ».

17.52 En novembre 1995, le gouvernement a adopté les principes suivants pour l'aménagement du parc :

- conserver plus de la moitié du site afin d'en faire un parc;
- s'autofinancer de sources autres que les crédits fédéraux (à quelques exceptions près), y compris obtenir des fonds limités du secteur privé;
- être en mesure de percevoir et de conserver d'autres recettes admissibles et former à cette fin des relations d'affaires avec des tiers;
- être exploité suivant le principe d'une « fiducie », reconnaissant la nature particulière de ces terrains;
- permettre une présence militaire continue.

17.53 En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada limitée à établir une filiale pour aménager le parc.

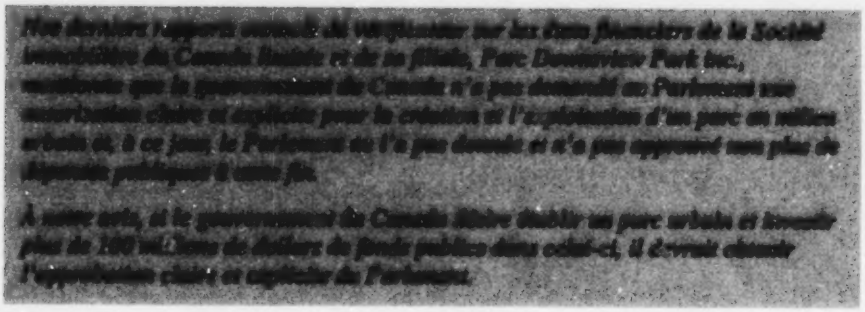
17.54 La Société immobilière du Canada limitée, appelée autrefois Société immobilière des Travaux publics Limitée, a été constituée en société aux termes de la *Loi sur les compagnies* en 1956. Sa charte, qui est demeurée en vigueur en vertu de la *Loi régissant les sociétés commerciales canadiennes*, prévoit les fins et objets suivants : acquérir, acheter, louer, détenir, améliorer, gérer, échanger, vendre, mettre à profit ou de toute autre façon s'occuper ou disposer de biens meubles ou immeubles ou d'un intérêt quelconque dans celui-ci. La Société immobilière du Canada limitée (Société immobilière) figurait dans la liste des sociétés d'État mères en 1984, dans la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

17.55 La Société immobilière a constitué Parc Downsview Park inc. (Parc Downsview) en filiale en propriété exclusive en juillet 1998; celle-ci a commencé ses activités en avril 1999.

Parc Downsview a été constitué en société en juillet 1998 et a commencé ses activités en avril 1999.

Parc Downsview Park inc.

Le contrôle parlementaire des programmes et des dépenses



Mes derniers rapports annuels ont souligné les lacunes du contrôle parlementaire des dépenses publiques. Dans mon rapport de 1998, j'ai fait état de mes préoccupations au sujet de la Société immobilière du Canada limitée et de sa filiale, Parc Downsview Park Inc., soulignant que le gouvernement du Canada n'a pas demandé au Parlement une autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc en milieu urbain et, à ce jour, le Parlement ne l'a pas donnée et n'a pas approuvé non plus de dépenses publiques à cette fin.

À notre avis, si le gouvernement du Canada désire établir un parc urbain et investir plus de 100 millions de dollars de fonds publics dans celui-ci, il devrait obtenir l'approbation claire et explicite du Parlement.

Contexte

17.51 Dans son Budget de 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto, à Downsview. Le document *Incidences du Budget, Défense nationale*, mentionné dans le budget, indique que « les terres... qui sont associées à l'emplacement de Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir ».

17.52 En novembre 1995, le gouvernement a adopté les principes suivants pour l'aménagement du parc :

- conserver plus de la moitié du site afin d'en faire un parc;
- s'autofinancer de sources autres que les crédits fédéraux (à quelques exceptions près), y compris obtenir des fonds limités du secteur privé;
- être en mesure de percevoir et de conserver d'autres recettes admissibles et former à cette fin des relations d'affaires avec des tiers;
- être exploité suivant le principe d'une « fiducie », reconnaissant la nature particulière de ces terrains;
- permettre une présence militaire continue.

17.53 En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada limitée à établir une filiale pour aménager le parc.

17.54 La Société immobilière du Canada limitée, appelée autrefois Société immobilière des Travaux publics Limitée, a été constituée en société aux termes de la *Loi sur les compagnies* en 1956. Sa charte, qui est demeurée en vigueur en vertu de la *Loi régissant les sociétés commerciales canadiennes*, prévoit les fins et objets suivants : acquérir, acheter, louer, détenir, améliorer, gérer, échanger, vendre, mettre à profit ou de toute autre façon s'occuper ou disposer de biens meubles ou immeubles ou d'un intérêt quelconque dans celui-ci. La Société immobilière du Canada limitée (Société immobilière) figurait dans la liste des sociétés d'État mères en 1984, dans la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Parc Downsview a été constitué en société en juillet 1998 et a commencé ses activités en avril 1999.

17.55 La Société immobilière a constitué Parc Downsview Park inc. (Parc Downsview) en filiale en propriété exclusive en juillet 1998; celle-ci a commencé ses activités en avril 1999.

Questions

17.56 Afin de concrétiser ses intentions à l'égard de Parc Downsview, le gouvernement a :

- pris un décret autorisant la Société immobilière à créer une nouvelle société d'État, Parc Downsview Park inc., comme filiale de la Société immobilière, conformément à l'alinéa 91(1)*a)* de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

Le gouvernement a choisi de créer Parc Downsview au moyen d'un décret.

- transféré le contrôle et la responsabilité ainsi que les avantages de la gestion des terrains de Downsview à la Société immobilière et, par la suite, à Parc Downsview, en vertu d'une entente de gestion avec le ministère de la Défense nationale, celui-ci demeurant propriétaire des terrains;

- octroyé un financement initial à Parc Downsview à partir d'un crédit existant du ministère de la Défense nationale;

- pris un décret autorisant le transfert du premier terrain (environ 32 acres) à Parc Downsview conformément à l'alinéa 16(1)*a)* de la *Loi sur les immeubles fédéraux*.

17.57 De plus, contrairement à la pratique courante quand le gouvernement transfère des biens à la Société immobilière, le produit de la mise en valeur et de l'exploitation des biens transférés à Parc Downsview ne sera pas déposé dans le Trésor; il servira plutôt à la mise en valeur et à l'exploitation du parc.

17.58 On n'a demandé l'autorisation du Parlement pour aucune des activités mentionnées ci-dessus.

Le Parlement n'a pas approuvé la mise en valeur du parc Downsview

17.59 Le parc Downsview, un espace vert récréatif unique en milieu urbain, appartenant au gouvernement du Canada et exploité par celui-ci, est fort différent des parcs nationaux. Plutôt qu'un lieu sauvage à protéger, le parc Downsview est un site urbain que l'on transforme en parc.

17.60 Malgré des ressemblances, il y a des différences importantes entre les mandats et les caractéristiques d'exploitation de la Société immobilière, la société mère (cession de biens commerciaux) et sa filiale (gestion d'un parc non commercial).

17.61 Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée et dotée de caractéristiques d'exploitation uniques, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Dans ce cas, le gouvernement a choisi de faire de Parc Downsview une filiale. Il suffisait pour cela d'un décret.

L'autorisation de financer le parc n'a pas été approuvée par le Parlement

17.62 En août 1998, le gouvernement a confirmé son intention à l'égard du parc Downsview :

- Les terrains destinés au lotissement résidentiel et commercial seraient transférés à Parc Downsview et le produit net de la mise en valeur ultérieure lui reviendrait.

- Les recettes de location produites par la gestion provisoire du site reviendrait à Parc Downsview.

17.63 Parc Downsview jouit d'un capital d'apport de 2,9 millions de dollars provenant de fonds excédentaires générés par des activités de gestion immobilière de Parc Downsview jusqu'au 31 mars 1999. Les recettes de location pour les quatre prochaines années devraient dépasser 20 millions de dollars.

17.64 La moitié du terrain (300 acres) sera utilisée pour des projets de lotissement commercial et résidentiel. Les 300 acres restantes seront aménagées en parc. Parc Downsview croit que le lotissement commercial et résidentiel génèrera plus de 145 millions de dollars

au cours des 15 prochaines années pour l'aménagement et l'exploitation du parc.

17.65 En août 1999, le Conseil du Trésor a approuvé le premier transfert de terrains à des fins de lotissement commercial et a reconnu que Parc Downsview ne serait pas en mesure de payer quoi que ce soit pour ces terrains pendant « des décennies ».

17.66 Généralement, le gouvernement acquiert des terrains pour répondre à ses besoins en vue d'exécuter un programme, comme le ministère de la Défense nationale. Quand le terrain n'est plus nécessaire aux fins du programme, il est déclaré excédentaire et il est vendu. Les produits de la vente sont versés au Trésor. Le Parlement vote alors des crédits selon ses priorités de programme et affecte l'argent du Trésor au moyen du Budget des dépenses. Ce processus vise à garantir que les dépenses publiques sont autorisées par le Parlement.

17.67 Dans le cas de Parc Downsview, le gouvernement a, en substance, transféré des biens d'une entité et compte, grâce à la mise en valeur de ces biens, financer de nouvelles activités de programme. Il n'a pas demandé au Parlement de voter des crédits pour l'aménagement du parc ou les activités du parc.

Autres problèmes dus aux mécanismes utilisés pour créer Downsview Park

17.68 Le fait que le gouvernement ait choisi de constituer une filiale a engendré des difficultés pour la réalisation de sa vision de Parc Downsview et un certain nombre d'autres difficultés.

17.69 En 1999-2000, le ministère de la Défense nationale a consacré environ 4,8 millions de dollars à l'exploitation et à l'aménagement de Parc Downsview. Il prévoit dépenser 4,5 millions de dollars par année pour Parc Downsview au cours des trois prochaines années. Jusqu'à maintenant, ces dépenses ont été imputées au crédit 1 de la Défense nationale qui, selon l'autorisation du Parlement, doit servir aux dépenses d'exploitation du Ministère. À notre avis, les dépenses liées à l'aménagement du site de Parc Downsview (environ deux millions de dollars sur les 4,8 millions de dollars) ne sont pas une charge valide imputable au crédit 1 de la Défense nationale.

17.70 Parc Downsview, comme sa société mère, est une société d'État imposable. Selon le concept de « fiducie » du nouveau parc, Parc Downsview aurait le droit de recevoir des dons de charité. La Société immobilière a été autorisée à constituer en société la Fondation du Parc Downsview pour solliciter des dons de charité pour le parc. Cependant, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la Fondation ne peut donner ses fonds qu'à un donataire reconnu. Or, Parc Downsview n'est pas un « donataire reconnu » aux fins de l'impôt sur le revenu. La Société immobilière a admis ce problème et a proposé de créer un autre organisme de charité qui recevra les dons recueillis par la Fondation du Parc Downsview.

Les produits des activités de Parc Downsview ne seront pas versés au Trésor.

17.71 Le statut fiscal de Parc Downsview introduit des complexités relativement à l'acquisition de biens. Si des biens sont acquis gratuitement, des impôts sur le revenu plus élevés seront exigibles au moment de la vente des biens, et des impôts sur le capital pourraient aussi être exigibles. Ce statut a retardé le transfert des biens puisque les impôts absorberaient les fonds destinés au parc.

Le gouvernement doit demander une autorisation claire et explicite du Parlement pour Parc Downsview.

Conclusion

17.72 Chaque étape de la fondation et de l'établissement de Parc Downsview a été réalisée conformément à la loi applicable, sauf le paiement de deux millions de dollars, comme le décrit le paragraphe 17.69. Cependant, on constate que l'ensemble des étapes a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décisions.

17.73 À notre avis, si le gouvernement désire établir un parc en zone urbaine et y investir plus de 100 millions de dollars de fonds publics, il devrait à cette fin demander l'autorisation claire et explicite du Parlement.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *À la suite de l'approbation du projet de Parc Downsview prévu au Budget de 1994, l'établissement du parc urbain ainsi que le création d'une filiale, la Parc Downsview Park inc., chargée de gérer le parc, ont été entrepris dans le respect du rôle et de l'autorité du Parlement tels qu'ils sont décrits dans le cadre législatif régissant les sociétés d'État.*

Tout en reconnaissant qu'à toutes les étapes de la création et du développement du parc Downsview, on s'est conformé aux textes législatifs pertinents, le vérificateur général a déclaré qu'il aurait fallu demander une autorisation parlementaire claire et explicite pour le projet. Le mandat et l'objet de Parc Downsview Park inc. sont en tous points compatibles avec ceux de la société-mère, la Société immobilière du Canada, ainsi qu'avec ceux des autres filiales, anciennes ou actuelles de cette dernière, comme la Tour CN et le Vieux-Port de Montréal.

Il faut également noter que le développement du parc Downsview s'est fait dans un contexte de transparence et d'ouverture et que le Parlement pouvait en tout temps savoir où en était le projet et en examiner l'avancement grâce aux rapports annuels exigés par la loi.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice principale : Crystal Pace

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Crystal Pace.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro

Au cours des années 1970, cinq réserves indiennes où vivaient plus de 7 500 Cris ont été touchées par des projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro-Electric Board (Manitoba Hydro).

Aux termes d'une convention conclue en 1977 pour indemniser les communautés des effets des projets d'aménagement hydroélectrique, Affaires indiennes et du Nord Canada s'était engagé à assurer l'alimentation continue en eau potable des résidants des cinq réserves. Manitoba Hydro s'était engagé à rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses engagées à cette fin, dans la mesure où ces dépenses étaient attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique.

Les projets d'aménagement ont débuté il y a deux décennies et, en juin 2000, les dépenses engagées par le Ministère pour l'eau, les systèmes d'égout et les dépenses connexes pour les cinq Premières nations touchées avaient atteint environ 151 millions de dollars. Le Ministère n'a recouvré aucune partie de ces dépenses de Manitoba Hydro.

Contexte

17.74 En décembre 1977, la Convention sur l'inondation des terres du Nord (la Convention) a été conclue par quatre parties pour fournir un cadre en vue de l'indemnisation de cinq communautés indiennes, composées de plus de 7 500 Cris, des effets négatifs de projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro, société d'État provinciale. Les projets d'aménagement comprenaient le détournement des eaux de la rivière Churchill dans la rivière Nelson pour que les centrales électriques le long de la Nelson puissent produire davantage d'énergie hydroélectrique. En 1977, Manitoba Hydro avait détourné jusqu'à 90 p. 100 des eaux de la rivière Churchill dans la rivière Nelson.

17.75 Les quatre parties à la Convention étaient le gouvernement du Manitoba (ministère des Affaires du Nord), le Manitoba Hydro-Electric Board (Manitoba Hydro), le Northern Flood Committee Inc. (société indienne représentant les cinq communautés touchées) et le gouvernement du Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada).

17.76 Aux termes de la Convention de 1977, Affaires indiennes et du Nord Canada s'était engagé à assurer l'alimentation continue en eau potable des cinq communautés touchées. Aux termes de la même convention, Manitoba Hydro s'était engagée à rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses engagées pour assurer cette alimentation en eau, dans la mesure où les dépenses du Ministère étaient attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique.

17.77 La Convention prévoyait l'arbitrage des conflits ne pouvant être réglés directement par les parties. Elle prévoyait également le retrait de l'arbitre en cas d'accord entre trois des quatre parties.

17.78 Les communautés touchées ont présenté leurs revendications à l'arbitre en 1982 et le Ministère, en 1984. Les différends portaient sur les allégations des communautés, à savoir que le Ministère

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro

Au cours des années 1970, cinq réserves indiennes où vivaient plus de 7 500 Cris ont été touchées par des projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro-Electric Board (Manitoba Hydro).

Aux termes d'une convention conclue en 1977 pour indemniser les communautés des effets des projets d'aménagement hydroélectrique, Affaires indiennes et du Nord Canada s'était engagé à assurer l'alimentation continue en eau potable des résidants des cinq réserves. Manitoba Hydro s'était engagé à rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses engagées à cette fin, dans la mesure où ces dépenses étaient attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique.

Les projets d'aménagement ont débuté il y a deux décennies et, en juin 2000, les dépenses engagées par le Ministère pour l'eau, les systèmes d'égout et les dépenses connexes pour les cinq Premières nations touchées avaient atteint environ 151 millions de dollars. Le Ministère n'a recouvré aucune partie de ces dépenses de Manitoba Hydro.

Contexte

17.74 En décembre 1977, la Convention sur l'inondation des terres du Nord (la Convention) a été conclue par quatre parties pour fournir un cadre en vue de l'indemnisation de cinq communautés indiennes, composées de plus de 7 500 Cris, des effets négatifs de projets d'aménagement hydroélectrique de Manitoba Hydro, société d'État provinciale. Les projets d'aménagement comprenaient le détournement des eaux de la rivière Churchill dans la rivière Nelson pour que les centrales électriques le long de la Nelson puissent produire davantage d'énergie hydroélectrique. En 1977, Manitoba Hydro avait détourné jusqu'à 90 p. 100 des eaux de la rivière Churchill dans la rivière Nelson.

17.75 Les quatre parties à la Convention étaient le gouvernement du Manitoba (ministère des Affaires du Nord), le Manitoba Hydro-Electric Board (Manitoba Hydro), le Northern Flood Committee Inc. (société indienne représentant les cinq communautés touchées) et le gouvernement du Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada).

17.76 Aux termes de la Convention de 1977, Affaires indiennes et du Nord Canada s'était engagé à assurer l'alimentation continue en eau potable des cinq communautés touchées. Aux termes de la même convention, Manitoba Hydro s'était engagée à rembourser au Ministère 50 p. 100 des dépenses engagées pour assurer cette alimentation en eau, dans la mesure où les dépenses du Ministère étaient attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique.

17.77 La Convention prévoyait l'arbitrage des conflits ne pouvant être réglés directement par les parties. Elle prévoyait également le retrait de l'arbitre en cas d'accord entre trois des quatre parties.

17.78 Les communautés touchées ont présenté leurs revendications à l'arbitre en 1982 et le Ministère, en 1984. Les différends portaient sur les allégations des communautés, à savoir que le Ministère

ne respectait pas son obligation d'assurer une alimentation continue en eau potable, ainsi que les allégations du Ministère, à savoir que Manitoba Hydro ne payait pas sa part comme l'exigeait la Convention. Des négociations multipartites pour régler ces revendications, y compris des négociations directes entre les communautés et Manitoba Hydro, se sont poursuivies à divers moments au cours de cette période jusqu'en 1988 et au-delà. Cependant, les parties n'en sont pas arrivées à un règlement.

La question du non-recouvrement des dépenses perdure depuis plus de 20 ans.

17.79 En mai 1988, le Ministère, sans la participation de Manitoba Hydro, a conclu une entente avec les cinq communautés et d'autres parties pour respecter son obligation d'assurer l'alimentation en eau potable. Aux termes de cette entente, le Ministère devait payer 88,5 millions de dollars à un entrepreneur, autorisé par les communautés touchées, pour la mise en œuvre d'un vaste projet d'alimentation en eau devant desservir 90 p. 100 des foyers. Le Ministère a accepté de transférer à l'entrepreneur toutes les sommes recouvrées auprès de Manitoba Hydro pour élargir l'étendue du système d'alimentation en eau, même si les projets particuliers devant être financés avec les sommes recouvrées n'avaient pas été désignés. Selon le Ministère, le projet était en grande partie terminé en mars 1992.

17.80 En juillet 2000, Manitoba Hydro, après avoir consulté le Ministère et les Premières nations touchées, en était aux premières étapes de la planification d'autres projets d'aménagement hydroélectrique.

17.81 En 1992 (chapitre 15) et en 1994 (chapitre 2), nous avions communiqué les constatations de nos vérifications de certains aspects de la mise en œuvre de la Convention sur l'inondation des terres du Nord par Affaires indiennes et du Nord Canada.

Étendue

17.82 La présente vérification porte sur l'application par le Ministère des dispositions relatives au recouvrement des dépenses de la Convention sur l'inondation des terres du Nord de décembre 1977 et de l'entente connexe conclue en mai 1988 concernant son obligation d'assurer une alimentation continue en eau potable aux communautés.

17.83 Nous n'avons pas tenté d'établir le montant dépensé pour assurer l'alimentation en eau potable et la proportion de ce montant qui, le cas échéant, devrait être recouvrable. Cette responsabilité incombe à Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous mentionnons nécessairement d'autres parties, mais nos observations s'adressent au Ministère, en tant que gardien des terres de réserve de la Couronne.

Questions

Un conflit qui perdure

17.84 Lors de notre vérification de 1992, nous avions observé qu'il y avait un différend majeur concernant le calcul des dépenses engagées par Affaires indiennes et du Nord Canada et leur recouvrement auprès de Manitoba Hydro. Les dépenses avaient trait à l'obligation du Ministère, aux termes de la Convention sur l'inondation des terres du Nord, d'assurer une alimentation continue en eau potable. Le Ministère considérait que Manitoba Hydro lui devait jusqu'à 80 millions de dollars, en 1988, pour sa part du nouveau système d'alimentation en eau et des frais d'exploitation connexes. Manitoba Hydro n'était pas d'accord et n'a rien remboursé au Ministère.

17.85 Selon notre examen le plus récent, Affaires indiennes et du Nord Canada soutient avoir engagé des dépenses d'immobilisations et d'exploitation de 151 millions de dollars pour les projets d'alimentation en eau de cinq communautés entre 1976 et juin

2000. Ces dépenses comprennent 65 millions de dollars pour les systèmes d'alimentation en eau et les dépenses connexes engagées aux termes de l'entente de 1988.

17.86 Le Ministère a indiqué que Manitoba Hydro et lui-même ne s'entendent pas du tout sur la portion des dépenses devant être recouvrée auprès de Manitoba Hydro. En juillet 2000, plus de deux décennies après la réalisation des projets d'aménagement hydroélectrique, les parties n'en sont toujours pas arrivées à un règlement. Le Ministère n'a pas recouvré les dépenses engagées aux termes de la Convention sur l'inondation des terres du Nord de 1977 et, par conséquent, aucuns fonds supplémentaires n'ont été transférés à l'entrepreneur des communautés conformément à l'entente de 1988.

Pourquoi le Ministère n'a-t-il pas recouvré la part des dépenses de Manitoba Hydro?

17.87 Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation. En voici quelques-uns, fondés sur l'information du Ministère.

17.88 Lacunes de la Convention sur l'inondation des terres du Nord. Le Ministère a signé une convention ambiguë, ce qui a contribué au conflit. Par exemple, la Convention prévoit que Manitoba Hydro doit rembourser à Affaires indiennes et du Nord Canada les dépenses engagées pour compenser les effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique, mais n'indique pas ce qui constitue des effets négatifs, ni comment les déterminer et les évaluer, ni comment ces effets seraient attribuables aux projets d'aménagement hydroélectrique.

17.89 La Convention ne prévoit pas de mécanisme de recours au sujet des effets négatifs et de l'alimentation en eau potable. De plus, la Convention n'indique pas les critères et la méthode à utiliser pour calculer le coût des obligations importantes ni les échéances pour l'exécution des obligations et le paiement.

17.90 Les lacunes de la Convention ont donné à chacune des parties l'occasion d'interpréter l'entente à son avantage respectif, faisant ainsi perdurer un vieux conflit.

17.91 Absence de liens entre les effets des projets d'aménagement, les recours et les coûts de ceux-ci. Il n'est pas certain que l'information de base sur les conditions de l'eau, nécessaire pour déterminer les effets des projets d'aménagement hydroélectrique, ait été recueillie et évaluée avant le début des projets. Par conséquent, on peut toujours s'interroger sur la question de savoir si les recours et les dépenses connexes sont conformes à l'intention des parties lorsqu'elles ont signé la Convention sur l'inondation des terres du Nord en 1977.

On a dépensé environ 151 millions de dollars pour les projets liés à l'eau.

17.92 De plus, les parties n'ont pas pu s'entendre sur ce qui constitue des coûts recouvrables en raison des projets d'aménagement hydroélectrique. Actuellement, des études sont menées et une base de données est créée sur les flux et la qualité de l'eau, avec la participation du Ministère. On croit que cela aidera à déterminer l'incidence des projets d'aménagement hydroélectrique sur l'eau potable.

17.93 La revendication du Ministère n'est pas finalisée. En juin 2000, Affaires indiennes et du Nord Canada a mis à jour son analyse des dépenses engagées pour les projets liés à l'eau. Cette analyse de dépenses évaluées à environ 151 millions de dollars est toujours à l'étude.

17.94 Nous avons constaté que la Convention impose une « inversion de la charge de la preuve » à Manitoba Hydro; en d'autres mots, il incombe à Manitoba Hydro d'établir que ses projets n'ont pas causé d'effets négatifs ou n'y ont pas contribué, advenant une revendication découlant d'effets réels ou supposés des projets. Comme le Ministère finance

régulièrement divers types de projets d'immobilisations sur les réserves, une question importante à régler est la mesure dans laquelle les dépenses pour l'alimentation en eau potable sont attribuables aux effets négatifs des projets d'aménagement hydroélectrique.

17.95 Recours à l'arbitrage. La Convention sur l'inondation des terres du Nord prévoit que les conflits peuvent être réglés par arbitrage. En 1984, le Ministère a demandé un arbitrage au sujet du recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable. Cette revendication, cependant, ne précisait pas les montants à recouvrer auprès de Manitoba Hydro. Bien que certaines décisions arbitrales aient été rendues au fil des ans, l'arbitre n'a pas quantifié monétairement cette revendication. De plus, le Ministère a cessé de poursuivre activement la revendication quand il a décidé de négocier des ententes plus vastes de mise en œuvre de la Convention avec les Premières nations touchées.

17.96 À notre avis, le Ministère a la responsabilité d'évaluer les progrès de l'arbitrage; cela inclut les raisons des retards causés par les parties, y compris lui-même. Le Ministère et les autres parties auraient pu demander, en tout temps au cours des 16 dernières années, aux tribunaux compétents des mesures de redressement en raison de retards indus, si une évaluation des progrès avait indiqué que cela se justifiait.

État de la revendication du Ministère

17.97 Selon le Ministère, son intention, ces dernières années, était de reprendre en 1998 le processus d'audience en règle de la revendication. La date de l'audience a été reportée à l'automne de 1999; en 2000, elle a de nouveau été reportée au printemps 2001. Les raisons invoquées pour la lenteur du processus sont la complexité du cas et les besoins d'information qui ne sont toujours pas satisfaits.

17.98 De plus, le Ministère est en train d'établir un protocole de négociation qui, croit-il, pourrait permettre de nouveaux pourparlers avec Manitoba Hydro.

Conclusion

17.99 Nous nous alarmons du fait qu'en 20 ans, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a recouvré aucune somme de Manitoba Hydro conformément à la Convention sur l'inondation des terres du Nord. Le montant en jeu est important.

17.100 Nous pensons que le Ministère a pris beaucoup trop de temps pour réunir l'information nécessaire pour préparer et étayer sa demande de remboursement. Nous recommandons fortement au Ministère de tirer parti de cette expérience pour éviter d'éprouver des problèmes semblables avec les futurs projets d'aménagement hydroélectrique envisagés.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada : *Le Ministère est d'accord avec les observations à l'égard des défis reliés à la mise en oeuvre de la Convention sur l'inondation des terres du Nord du Manitoba. Cela s'applique particulièrement au recouvrement auprès de Manitoba Hydro d'une partie des dépenses encourues par le Ministère pour alimenter en eau potable les cinq communautés touchées. Pour y faire suite, le Ministère intensifie ses efforts en vue d'effectuer un recouvrement auprès de Manitoba Hydro.*

Le Ministère, en consultation avec les cinq communautés en cause, continue de parfaire sa stratégie en vue de résoudre les questions soulevées par les dispositions de la Convention portant sur le recouvrement de certains frais. La nécessité de préciser les obligations et la manière dont les parties s'acquitteront de leurs rôles et responsabilités constitue un facteur critique dans l'élaboration de cette stratégie. Le Ministère prend également note des commentaires sur la nécessité d'éviter, à l'avenir, les problèmes

associés au manque de clarté de ce type d'entente.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : Maria Barrados et Don Young
Directeur principal : Grant Wilson
Directeur : Ted Bonder

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Ted Bonder.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus

Pendant de nombreuses années, la communauté insulaire des quelque 600 Innus Mushuau de Davis Inlet, au Labrador, a fait l'expérience de problèmes divers : conditions de vie inférieures au niveau normal, problèmes de santé, suicides, toxicomanie et disparition graduelle du mode de vie traditionnel, tout en ayant peu d'espoir que sa situation s'améliore.

En 1994, le gouvernement fédéral a réagi à cette situation en s'engageant à réinstaller les Innus sur le continent, à l'endroit de leur choix. Pour ce faire, le Ministère a convenu, en 1996, de verser 82 millions de dollars pour un gros projet de construction d'infrastructures sur le nouveau site de la communauté. La réinstallation de même que d'autres mesures auxquelles le Ministère devait participer étaient perçues comme une solution aux pathologies sociales de longue date.

Nous avons constaté que la réussite de la réinstallation est compromise en raison, entre autres, du peu d'indications que le Ministère a déterminé pleinement, prévu adéquatement et mis en oeuvre efficacement les mesures nécessaires pour remédier aux pathologies sociales. Par conséquent, il y a un fort risque que la réinstallation n'élimine pas de manière satisfaisante les causes de ces conditions. En pareil cas, la communauté continuera de souffrir et des sommes substantielles auront été dépensées sans donner les résultats attendus.

En outre, le projet de construction d'infrastructures est en retard d'au moins un an d'après son calendrier quinquennal, et les coûts totaux estimatifs jusqu'à l'achèvement des travaux sont maintenant de 113 millions de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 35 p. 100 par rapport à l'autorisation initiale.

Contexte

Le problème

17.101 Les difficultés des résidants de Davis Inlet font surface périodiquement depuis de nombreuses années. Les rapports de suicides et de tentatives de suicide, le taux extrêmement élevé de chômage, les conditions de vie inférieures au niveau normal, la toxicomanie, les mauvaises conditions de santé et les incendies mortels ont brossé un tableau lugubre de la vie dans la communauté. Cette situation a attiré l'attention sur la scène nationale et internationale, et la question de la responsabilité a été soulevée. En juillet 1992, la communauté a porté plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne contre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

17.102 La communauté alléguait que le Canada avait failli à sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des Innus et ne leur avait pas fourni le niveau et la qualité de services reçus par d'autres peuples autochtones du Canada. Elle affirmait également que les Innus Mushuau avaient été réinstallés deux fois depuis 1947 et que le Canada, Terre-Neuve et le Labrador étaient au courant de ces réinstallations ou

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus

Pendant de nombreuses années, la communauté innuite des quelque 600 Innus Mushuau de Davis Inlet, au Labrador, a fait l'expérience de problèmes divers : conditions de vie inférieures au niveau normal, problèmes de santé, suicides, toxicomanie et disparition graduelle du mode de vie traditionnel, tout en ayant peu d'espoir que la situation s'améliore.

En 1994, le gouvernement fédéral a réagi à cette situation en s'engageant à réinstaller les Innus sur la continent, à l'endroit de leur choix. Pour ce faire, le Ministère a convenu, en 1996, de verser 82 millions de dollars pour un gros projet de construction d'infrastructures sur le nouveau site de la communauté. La réinstallation de même que d'autres mesures auxquelles le Ministère devait participer étaient perçues comme une solution aux pathologies sociales de longue date.

Nous avons constaté que la réussite de la réinstallation est compromise en raison, entre autres, du peu d'indications que le Ministère a déterminé pleinement, prévu adéquatement et mis en œuvre efficacement les mesures nécessaires pour remédier aux pathologies sociales. Par conséquent, il y a un fort risque que la réinstallation n'élimine pas de manière satisfaisante les causes de ces conditions. En pareil cas, la communauté continuera de souffrir et des sommes substantielles auront été dépensées sans donner les résultats attendus.

En outre, le projet de construction d'infrastructures est en retard d'au moins un an d'après son calendrier quinquennal, et les coûts totaux estimatifs jusqu'à l'achèvement des travaux sont maintenant de 113 millions de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 35 p. 100 par rapport à l'autorisation initiale.

Contexte

Le problème

17.101 Les difficultés des résidants de Davis Inlet font surface périodiquement depuis de nombreuses années. Les rapports de suicides et de tentatives de suicide, le taux extrêmement élevé de chômage, les conditions de vie inférieures au niveau normal, la toxicomanie, les mauvaises conditions de santé et les incendies mortels ont brossé un tableau lugubre de la vie dans la communauté. Cette situation a attiré l'attention sur la scène nationale et internationale, et la question de la responsabilité a été soulevée. En juillet 1992, la communauté a porté plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne contre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

17.102 La communauté alléguait que le Canada avait failli à sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des Innus et ne leur avait pas fourni le niveau et la qualité de services reçus par d'autres peuples autochtones du Canada. Elle affirmait également que les Innus Mushuau avaient été réinstallés deux fois depuis 1947 et que le Canada, Terre-Neuve et le Labrador étaient au courant de ces réinstallations ou

7

y avaient participé. Ces déplacements avaient contribué à un niveau de dysfonction sociale élevé, causée par des logements inadéquats et des obstacles aux activités de chasse traditionnelles. De plus, il y avait plusieurs indications que la santé des résidants innus de Davis Inlet était très menacée.

17.103 Les Innus ont aussi demandé une indemnisation non quantifiée au Canada, parce que celui-ci n'aurait pas reconnu depuis 1949, année où Terre-Neuve est entrée dans la Confédération canadienne, leurs droits constitutionnels et ne se serait pas acquitté de son obligation de fiduciaire envers eux. Entre autres allégations, les Innus ont affirmé que le gouvernement avait fait preuve de discrimination à leur endroit et porté atteinte à leurs droits.

17.104 En novembre 1992, la Commission canadienne des droits de la personne a mandaté un enquêteur indépendant pour examiner les griefs des Innus et recommander des mesures correctives, le cas échéant. Le rapport de l'enquêteur, paru en août 1993, appuyait généralement les Innus. Cependant, selon la Commission, le cas ne relevait pas de sa compétence et elle n'a donc jamais officiellement rendu de décision au sujet de leur plainte.

Les solutions

17.105 En février 1994, le gouvernement du Canada a reconnu que les Innus Mushuau étaient des Indiens au sens de l'*Acte d'Amérique du Nord britannique, 1867*. Le Ministère a alors annoncé son appui à la réinstallation des Innus de Davis Inlet, à l'endroit de leur choix. La réinstallation devait constituer une solution efficace à la situation socio-économique insatisfaisante des résidants en permettant un renouveau à plus long terme de la santé, de la culture, de la société et de l'économie des Innus Mushuau.

17.106 Les Innus devaient faire un choix par scrutin parmi cinq régions possibles pour leur réinstallation. Ils ont choisi massivement Little Sango Pond, Natuashish, situé au Labrador, à quelque 15 kilomètres du site insulaire de Davis Inlet. Selon l'information obtenue du Ministère, les Innus croyaient que ce site leur procurerait suffisamment d'eau douce et répondrait aux autres besoins essentiels de la communauté.

17.107 Le Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada), Terre-Neuve et le Labrador et le Conseil de bande des Innus Mushuau ont signé l'Entente sur la réinstallation des Innus Mushuau (l'Entente) en novembre 1996. Aux termes de l'Entente, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador fournissait le terrain qui était loué aux Innus pour une période de 20 ans au coût de un dollar. Le bail prévoit un renouvellement ou une cession possible du titre foncier aux Innus.

Le Ministère a accordé un important financement pour la réinstallation des Innus.

17.108 Affaires indiennes et du Nord Canada a accordé un financement pour la planification de la réinstallation, la conception, la construction et d'autres éléments dont le coût estimatif était de 82 millions de dollars en 1996; le Ministère a par la suite porté ce montant à 113 millions de dollars. Les éléments de coût comprennent l'eau et le réseau d'égouts, les routes, la centrale électrique, l'école, le poste de soins infirmiers, l'aéroport, le quai, le bureau de poste, les maisons, les bureaux, le poste de police, la caserne de pompiers et d'autres éléments d'infrastructure de même que la fermeture du site existant. Les paiements relatifs à l'Entente sont faits suivant les accords de contribution annuels conclus entre le Ministère et le Conseil de bande des Innus Mushuau. En mars 1999, on avait dépensé 47 millions de dollars pour la réinstallation.

Étendue

17.109 Les Innus Mushuau ont déjà fait l'objet d'au moins deux réinstallations

avant celle en cours. Ils occupent le site de Davis Inlet depuis 1967.

17.110 Compte tenu de la situation actuelle, il est évident que toute réinstallation peut présenter un risque substantiel pour le bien-être de la communauté. Il devient donc tout particulièrement important que, dans toutes ses initiatives de réinstallation, le Ministère étudie soigneusement tous les éléments requis pour traiter avec succès les pathologies sociales connues.

Un des objectifs de l'entente est d'améliorer les conditions de vie des Innus.

17.111 Nous avons tenté, au cours de notre examen, de déterminer si le Ministère avait pris des mesures appropriées afin que la réinstallation donne les résultats attendus.

Questions

Traiter les pathologies sociales

17.112 L'Entente a comme objectif de relocaliser les Innus Mushuau de Davis Inlet afin de faciliter à plus long terme l'amélioration de leur santé et le renouveau de leur culture, de leur société et de leur économie. Les principales responsabilités du Ministère consistaient à veiller à ce que la réinstallation soit bien gérée et à ce que le site choisi réponde vraiment aux besoins socio-économiques de la communauté.

Le Ministère n'a pas établi de plan pour répondre aux besoins socio-économiques recensés.

17.113 Par conséquent, nous nous attendions à ce que le Ministère, en tant que chef du projet, et les Innus Mushuau aient pleinement cerné, planifié et mis en oeuvre les mesures nécessaires pour remédier aux pathologies sociales. À cet égard, le Ministère avait en sa possession plusieurs études socio-économiques soumises par les Innus entre 1992 et 1995.

17.114 En décembre 1995, les Innus ont présenté leur plan de reconstruction sociale au Ministère afin de satisfaire à une condition de son engagement de 1994 de répondre à leurs besoins.

17.115 Le plan de reconstruction sociale relevait de nombreux besoins socio-économiques et dressait une liste de 131 initiatives devant apporter des solutions. Il faisait notamment état de projets portant sur la culture innue, les services de santé et sociaux, l'éducation et la formation, la justice, de même que les économies traditionnelles et non traditionnelles. Il faisait aussi mention de nombreux autres rapports sur les questions sociales et techniques que les Innus avaient déjà communiquées au Ministère.

17.116 Toutefois, nous avons trouvé peu d'information démontrant que le Ministère avait évalué adéquatement le plan de reconstruction sociale de décembre 1995 des Innus afin de déterminer sa contribution éventuelle à une solution efficace. Le Ministère n'avait pas non plus de plan d'action global pour traiter spécifiquement les questions communiquées, même s'il avait exigé que les Innus effectuent de telles études et lui fassent rapport. Le Ministère a indiqué, en août 2000, qu'un plan visant à remédier aux problèmes de santé et sociaux sera élaboré conjointement avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux. Le retard mis à élaborer un plan est particulièrement troublant, car le Ministère est au courant de ces questions depuis de nombreuses années.

17.117 Nous croyons qu'il y a toujours un risque important que les pathologies affligeant la communauté innue soient simplement transférées au nouveau site de Little Sango Pond, malgré les quelque 113 millions de dollars dépensés.

Mise en place des infrastructures de la réinstallation

17.118 L'Entente désigne le Ministère comme chef de projet de la réinstallation. À ce titre, il a le pouvoir de prendre toutes les décisions intéressant le Canada pour toutes les questions relatives à la planification, à la conception et à la construction du projet.

17.119 Les Innus Mushuau, par l'intermédiaire d'un gestionnaire de projet choisi par les Innus en collaboration avec le Ministère, assurent le contrôle et la direction de la mise en oeuvre globale du projet. Les Innus et le Ministère déterminent ensemble les pouvoirs et les fonctions du gestionnaire de projet. Ceux-ci comprennent la mise en oeuvre du projet, l'examen et la mise à jour des estimations de coût, la surveillance des coûts du projet, de la qualité et des progrès et, le cas échéant, la recommandation de mesures correctives aux Innus Mushuau et au Ministère. Nous avons observé que le Ministère n'avait pas évalué la capacité des Innus de gérer un projet aussi gros et complexe avant de définir les rôles des parties aux termes de l'Entente.

17.120 De plus, nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère avait estimé, en 1996, que les coûts de réinstallation pourraient atteindre environ 110 millions de dollars, et qu'il a quand même entrepris le projet avec un financement de 82 millions de dollars, soit le maximum autorisé initialement. Cette approche n'est pas, à notre avis, conforme à une saine gestion de projet.

17.121 Nous avons constaté que, en juillet 1999, le coût estimatif était passé à 113 millions de dollars. Le Ministère attribue la plus grande partie de cette hausse de 31 millions de dollars, ou d'environ 35 p. 100, aux coûts plus élevés de la gestion de projet et aux coûts connexes, notamment :

- l'établissement de la capacité des Innus en tant que membres des équipes de gestion de projet et de construction;
- l'augmentation de 33 p. 100 du nombre de maisons à construire;
- la modification des normes techniques pour les bassins de stabilisation des eaux usées et les besoins en énergie;
- l'accroissement des coûts des services de télécommunications;
- les changements relatifs aux normes et aux besoins des divers immeubles municipaux et autres.

17.122 Il n'est pas inhabituel que les coûts estimatifs initiaux de certaines composantes soient révisés lorsqu'on dispose d'une meilleure information, mais les coûts de l'établissement de la capacité, les besoins en logements et les autres éléments qui seraient responsables de l'escalade des coûts auraient dû être mieux prévus.

17.123 L'information obtenue du Ministère montrait aussi que le projet accusait, en avril 2000, un retard d'un an par rapport à son calendrier quinquennal. Parmi les raisons invoquées pour ce retard, mentionnons des problèmes ayant trait au choix d'un gestionnaire de projet, un différend au sujet des procédures de passation des marchés de construction, de nouveaux plans conceptuels découlant de demandes d'installations plus grandes et des relations tendues entre certaines des parties.

17.124 Tout retard signifie que les Innus continuent de vivre dans des conditions inférieures à la normale tout en restant exposés aux risques sociaux. Le Ministère a noté que la date de réinstallation prévue de l'automne 2001 risque de ne pas être respectée.

Conclusion

17.125 Le Ministère doit prendre des mesures adéquates pour que la réinstallation donne les résultats attendus, c'est-à-dire remédier aux pathologies sociales connues de la communauté innue. De plus, il doit veiller à ce que la réinstallation matérielle soit terminée à temps et que les budgets approuvés soient respectés. Enfin, nous croyons que le Ministère doit participer plus activement au projet de manière à assurer sa réussite, tout en appuyant le rôle des Innus.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada : *Lorsqu'il a réagi aux problèmes sociaux auxquels faisaient face les Innus Mushuau de Davis Inlet, le gouvernement fédéral partageait avec eux l'objectif de rétablir une société saine, productive et indépendante. Le projet de réinstallation était, et demeure toujours, l'élément clé permettant d'atteindre cet objectif. Depuis 1999, les partenaires fédéraux et provinciaux ont insisté auprès des dirigeants innus pour que ceux-ci assument davantage leurs obligations redditionnelles à l'égard des fonds accordés pour les projets de construction, de guérison et d'entraide sociale.*

Les différents organismes fédéraux et provinciaux reconnaissent le rôle de chef de file que joue le Ministère dans ce dossier et partagent le désir de voir cette communauté enfin rétablie. Afin d'être mieux en mesure d'agir, le bureau régional de l'Atlantique du Ministère a récemment mis sur pied une nouvelle direction chargée de gérer tous les dossiers relatifs à Terre-Neuve et au Labrador, y compris le projet de réinstallation de Davis Inlet. Cette direction aura comme priorités d'améliorer les mesures de guérison et d'accroître les capacités des Innus Mushuau en travaillant étroitement avec eux. Outre l'organisation de la direction, le Ministère dressera un nouveau plan visant à répondre aux problèmes relatifs à la santé et aux problèmes sociaux en collaboration avec les Innus Mushuau et les ministères fédéraux et provinciaux en cause.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : Maria Barrados et Don Young
Directeur principal : Grant Wilson
Directeur : Ted Bonder

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Ted Bonder.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Volume 2 – Octobre 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
10	Transports Canada – Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions
12	Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral
13	L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Volume 2 – Octobre 2000 (suite)

Chapitre	
14	Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution
15	Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi
	Autres observations
16	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
17	Autres observations de vérification